

El gasoducto entre Bolivia y Brasil: ¿un proyecto de desarrollo “estrella”?

El gasoducto de US\$2.000 millones entre Bolivia y Brasil representa la inversión más grande del sector privado en América Latina. Tiene una longitud de 3.000 kilómetros y se extiende desde Santa Cruz (Bolivia) hasta Porto Alegre (Brasil). Las principales entidades que lo financian, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), lo presentan como modelo de proyecto de energía poco contaminante con buenas características ambientales y sociales. Aunque la sostenibilidad ambiental y la viabilidad económica de este proyecto siguen en duda, el gasoducto constituye un modelo positivo de respuesta y compromiso de los bancos con respecto a una multitud de efectos sociales y ambientales. Sin embargo, es importante recordar que el proyecto mejoró mucho como consecuencia de la presión constante de grupos locales, nacionales e internacionales, y no debido a un enfoque previsor de los bancos.

Es necesario reconocer el mérito de los equipos de proyecto de los bancos, en particular los especialistas en asuntos sociales y ambientales, que respondieron sistemáticamente a las inquietudes de la sociedad civil y se mostraron dispuestos a plantear asuntos ambientales y sociales con persistencia al prestatario y sus socios. No obstante, la obstinación de varios patrocinadores del sector privado¹, en particular Petrobras, con respecto a estos asuntos fue vehemente y continúa siendo un problema. Durante todo el proceso de preparación hubo tensión y conflictos constantes entre la premura de los proponentes del proyecto para que se aprobara el préstamo enseguida y los derechos de las personas afectadas de obtener información y participar en la adopción de decisiones.

La presión pública sobre los bancos y los patrocinadores redundó en mejoras en el sistema de

seguimiento del proyecto y llevó a una mayor supervisión por los bancos y a una mejor comunicación entre las partes interesadas y los patrocinadores del proyecto. También condujo a la elaboración de planes de desarrollo sobre pueblos indígenas (PDPI) más sustanciales e incluyentes en Bolivia y Brasil, a la mejora de la difusión de información entre ONG y a un mayor cumplimiento de las normas de los bancos. Eso indica que la participación activa de las personas afectadas por el proyecto mejora notablemente la calidad social y ambiental y reduce el impacto negativo de las operaciones financiadas por bancos multilaterales de desarrollo y el sector privado. Sin embargo, es inquietante que se haya necesitado un activismo y un escrutinio tan intensos para lograr estas mejoras. Esta experiencia pone de relieve varias fallas en la forma en que los bancos formulan y llevan a cabo sus operaciones crediticias. Asimismo, destaca la falta de mecanismos internos de rendición de cuentas para velar por el cumplimiento de las propias normas de los bancos, independientemente del escrutinio público.

EL GASODUCTO ENTRE BOLIVIA Y BRASIL



Por su complejidad, este proyecto ha generado numerosas enseñanzas para todos los protagonistas principales: organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales, compañías privadas y gobiernos. En este artículo se ponen de relieve cuatro campos a los cuales los bancos multilaterales de desarrollo deberían prestar más atención a fin de mejorar la calidad y los resultados de las operaciones que apoyen en el futuro: 1) la influencia de la evaluación ambiental (EA) en la formulación de proyectos; 2) el acceso a la información a nivel local; 3) la calidad y el alcance de las consultas y la participación en la EA y PDPI; y 4) la supervisión y el seguimiento de los proyectos. Estas enseñanzas se aplican igualmente a otros proyectos de inversión en gran escala del sector privado en la región.

Reseña del proyecto

En diciembre de 1997, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial aprobaron préstamos para financiar una parte importante del gasoducto de US\$2.000 millones entre Bolivia y Brasil. Los préstamos del BID (US\$240 millones) y el Banco Mundial (US\$310 millones) fueron para Petrobras, compañía estatal brasileña de energía que es el principal inversionista y operador del gasoducto en Brasil. La propietaria del gasoducto en Brasil es TGB, entre cuyos inversionistas se encuentran Petrobras, Transredes, Enron, Shell y BTB. Gas Transboliviano, consorcio formado por Transredes, Enron, Shell, Petrobras y otros, es la propietaria del segmento boliviano del gasoducto. Petrobras se encarga de la construcción del gasoducto tanto en Bolivia como en Brasil. La Corporación Andina de Fomento proporcionó US\$84 millones para financiar el segmento boliviano.

Este gasoducto de gas natural de 3.056 kilómetros es el más largo de América del Sur. Va desde Santa Cruz (Bolivia) hasta Porto Alegre (Brasil), cruzando varios ecosistemas delicados e importantes: el Gran Chaco, bosque tropical seco primario de Bolivia que fue declarado zona protegida hace poco; el Pantanal, la zona pantanosa más grande del mundo; y la Mata Atlántica, bosque tropical húmedo del sudeste de Brasil. El proyecto tiene un gran impacto en los pueblos indígenas de Bolivia y Brasil. Uno de los desafíos más grandes para los bancos ha sido abordar el impacto del gasoducto en Bolivia y garantizar que los patrocinadores del proyecto cumplan las normas y procedimientos de los bancos en Bolivia, ya que el préstamo fue concedido al gobierno de Brasil.

1. La influencia de la evaluación ambiental en la formulación del proyecto presentó altibajos

Los estudios iniciales del impacto ambiental fueron insuficientes

El Banco Mundial clasificó este proyecto en la categoría A, que requiere una evaluación ambiental (EA) exhaustiva. Sin embargo, ambos bancos consideraron que la EA inicial, concluida en octubre de 1996, era insuficiente porque no tenía en cuenta el impacto secundario del gasoducto y no contenía suficientes pormenores sobre medidas de compensación y mitigación. Tampoco incluía un plan de desarrollo sobre pueblos indígenas (PDPI), exigido por el Banco Mundial en los casos en que en la EA se señala un gran impacto en los pueblos indígenas. Por lo tanto, ambos bancos pidieron a Petrobras que encargara más estudios y planes, entre ellos una evaluación ambiental estratégica para determinar el impacto acumulativo indirecto del proyecto, un plan detallado de manejo ambiental (PMA) para Bolivia y Brasil a fin de mitigar el impacto social y ambiental, y un PDPI para la zona afectada de Bolivia. Los bancos contrataron también un experto ambiental para que examinara los planes de manejo ambiental y formulara recomendaciones al respecto. Este proyecto estableció un nuevo parámetro para una coordinación más estrecha entre los bancos con la creación de un Comité Ambiental ad hoc integrado por las instituciones que financian el proyecto. Además, el BID y la CAF se comprometieron a aplicar las pautas del Banco Mundial con respecto al impacto ambiental y los derechos de los pueblos indígenas porque eran las más estrictas y explícitas de las tres instituciones.

Según el Banco Mundial, se realizan evaluaciones ambientales a fin de comprobar que los proyectos propuestos sean ecológicamente racionales y sostenibles y mejorar la adopción de decisiones². Sin embargo, las evaluaciones ambientales deben ser consideradas en primer lugar como instrumentos para determinar si un proyecto merece la participación de los bancos. En segundo lugar, deben usarse para determinar cuándo y con qué condiciones el proyecto debe recibir financiamiento de los bancos. Idealmente, la EA influye en la formulación del proyecto y describe la forma de reducir al mínimo su impacto social y ambiental.

En el caso del gasoducto, las conclusiones de la EA influyeron en las condiciones definitivas del convenio de préstamo, con la inclusión de planes



BANK INFORMATION CENTER

Tendido del gasoducto en el Parque Nacional Gran Chaco de Bolivia

concretos y obligatorios de manejo ambiental y compensación, entre ellos los planes de desarrollo sobre pueblos indígenas, que posteriormente se llevaron a cabo tanto en Brasil como en Bolivia. Sin embargo, en la formulación del proyecto no se tuvieron en cuenta las conclusiones de la evaluación ambiental estratégica, que deberían haber tenido el mismo peso que la EA. Los bancos no se aseguraron de que se mitigaran eficazmente los importantes efectos conexos señalados en la evaluación estratégica, lo cual indica una falla fundamental del proceso de la EA.

Los bancos pasaron por alto efectos conexos del gasoducto

En la evaluación estratégica se señaló la multitud de efectos que implica la construcción de un gasoducto, así como efectos sociales y ambientales negativos. Lo más importante es que se señaló que las prospecciones petrolíferas y gasíferas nuevas

tendrían un gran impacto en las tierras comunales indígenas y zonas protegidas de la delicada cuenca amazónica de Bolivia. En el estudio también se puso de relieve la débil capacidad institucional del gobierno de Bolivia para abordar estas repercusiones y se recomendó la preparación de un plan de acción ambiental para abordar la extracción de petróleo y gas en zonas delicadas.

Lamentablemente, dos factores principales socavaron la influencia de la evaluación estratégica en la formulación del proyecto: primero, fue publicada demasiado tarde en el proceso de preparación como para que influyera seriamente en la formulación del proyecto; segundo, no había un compromiso por parte de los altos directivos de los bancos en el sentido de usar todos los instrumentos crediticios a su disposición (entre ellos los préstamos al sector de los hidrocarburos) para impulsar al gobierno de Bolivia a que abordara los efectos sociales y ambientales, tanto directos como acumulativos, del gasoducto.

Justo antes que se aprobara el proyecto, el Banco Mundial trató de que el gobierno de Bolivia se comprometiera a invertir alrededor de US\$13 millones en medidas para controlar, prevenir y vigilar los efectos sociales y ambientales negativos en zonas protegidas y tierras indígenas, pero el gobierno se opuso a una inversión de tal magnitud y se comprometió, en cambio, a preparar primero un plan inicial de acción ambiental y a efectuar después las inversiones necesarias para llevar a cabo el plan³. Lamentablemente, los altos directivos de los bancos aceptaron esta posición y el BID se comprometió a financiar el plan, de casi US\$1 millón. En esa coyuntura decisiva, justo antes de la aprobación del proyecto, los bancos faltaron a su responsabilidad y desperdiciaron una gran oportunidad para usar su influencia a fin de que el gobierno de Bolivia fortaleciera su capacidad y estableciera el marco jurídico necesario para abordar los problemas señalados en la evaluación estratégica.

Hace poco, un año después de la aprobación del proyecto y pocas semanas antes de la inauguración del gasoducto, se anunció la licitación para la preparación del plan de acción ambiental. Entretanto, se prevé que las inversiones en petróleo y gas excederán de US\$3.000 millones durante los próximos tres años. El apoyo del BID al plan de acción ambiental es un buen punto de partida, pero lamentablemente ha llegado muy tarde y no basta para resolver las necesidades a corto plazo en cuanto a supervisión intensiva, prevención, control y vigilancia del cumplimiento de las normas.

II. Las comunidades afectadas por el proyecto no disponen de suficiente acceso a la información

El acceso a información sobre la forma y el momento en que un proyecto afectará al público es un derecho fundamental a fin de que las comunidades afectadas puedan participar y aportar opiniones bien fundadas sobre la ejecución del proyecto. Los bancos han reconocido este derecho con la adopción de una política que reconoce que la difusión de información sobre proyectos y normas es indispensable para la ejecución eficaz y la sostenibilidad de los proyectos. Según la política del Banco Mundial con respecto a la evaluación ambiental (EA), los grupos afectados por el proyecto deben recibir información

sobre los documentos de EA y tener acceso a la misma durante todo el proceso. Se exige específicamente que el prestatario proporcione información sobre los objetivos y el posible impacto del proyecto a los grupos afectados antes de iniciar la EA, y se supone que se entregue oportunamente un resumen de la EA a los grupos una vez concluido el borrador⁴.

En el curso de la preparación y supervisión del proyecto, los bancos no velaron eficazmente por el cumplimiento de sus normas en materia de información y EA con respecto a la divulgación y a la accesibilidad de los documentos. Las ONG no tuvieron fácil acceso a documentos e información sobre el impacto y los planes de mitigación para el proyecto, información que permaneció fuera del alcance de las comunidades afectadas. La información proporcionada a las ONG al comienzo de los estudios de conformidad con las normas en materia de EA fue escasa o nula, y los patrocinadores no facilitaron información oportunamente antes de las reuniones de consulta. El informe del experto ambiental sobre el EA permaneció confidencial durante varios meses después de su conclusión. Sólo tras extensas presiones se dio mayor acceso a los estudios, e incluso entonces la distribución de información fue lenta y se limitó a unas pocas ONG y grupos de pueblos indígenas de la región.

Cuando el Centro de Información sobre Bancos Multilaterales (BIC) y Amazon Watch se pusieron en contacto con ONG, grupos ambientalistas y organizaciones indígenas vinculados a las comunidades afectadas por el gasoducto, pocos grupos estaban al tanto de la existencia, y menos aún del contenido, de la EA y de planes de manejo social y ambiental y de compensación. En vista de que se necesitaba más información, el BIC y Amazon Watch preguntaron a funcionarios de los bancos sobre los planes para dar a conocer estos estudios. Las averiguaciones revelaron que no había ningún plan para dar amplia difusión a estos estudios, aunque su contenido afectaría a cientos de comunidades a lo largo del trayecto del gasoducto. En el curso de estas averiguaciones, el BIC y Amazon Watch también se enteraron de que los bancos planeaban enviar una misión de análisis final a la región antes de dar a conocer al público las conclusiones de los estudios ambientales. El BIC y Amazon Watch de inmediato pusieron a los bancos en conocimiento de estas infracciones de las normas por medio de cartas y reuniones complementarias en las cuales se obtuvieron algunos resultados positivos⁵.

En consecuencia, los patrocinadores se comprometieron a publicar avisos en periódicos locales de que habría una copia de la EA definitiva en Rio de Janeiro y otra en Santa Cruz, así como consultores disponibles durante un día para responder preguntas. Sin embargo, publicar avisos sobre la disponibilidad de estudios no garantiza el acceso a los mismos. En el caso de Brasil, Rio está muy lejos de la zona comprendida en el proyecto, de modo que los grupos afectados no tendrían acceso a los estudios. En el caso de Bolivia, aunque las organizaciones con sede en Santa Cruz tendrían acceso, los grupos comunitarios directamente afectados a lo largo del gasoducto no tendrían acceso a la información.

Tras recibir más quejas de grupos locales e internacionales, los patrocinadores finalmente aceptaron facilitar los estudios directamente a los grupos que los solicitaran y difundirlos localmente y en la Web. No obstante, a pesar de sus reiteradas promesas, los patrocinadores del proyecto no enviaron copias impresas de los estudios directamente a los grupos y ONG afectados. Por lo tanto, para ver el material los grupos debían trasladarse a las oficinas de la firma consultora en las principales ciudades o disponer de correo electrónico, lo cual excluía a la mayoría de las comunidades locales. La lentitud de la distribución y el hecho de que algunos documentos no estaban en español menoscabaron en gran medida la capacidad de los grupos para examinar y evaluar estos estudios antes de la consulta final sobre el proyecto. El acceso a la información siguió siendo un problema insuperable a nivel comunitario.

El problema de la falta de información persistió una vez iniciada la construcción del gasoducto, cuando los habitantes de las localidades de Bolivia intentaron hacer frente al impacto social y ambiental. A pesar del requisito de los bancos de informar a las localidades afectadas sobre los planes de compensación y manejo ambiental y difundir ampliamente información sobre los códigos de conducta de los trabajadores y los procedimientos para atender las quejas de las comunidades, cuando se inició la ejecución del proyecto todavía no se había informado al respecto a las comunidades de Bolivia⁶. Ni siquiera ahora, más de un año después del comienzo de la construcción, los patrocinadores del proyecto están entregando regularmente a las ONG resúmenes de seguimiento del proyecto a pesar de los pedidos reiterados y del compromiso explícito de los bancos y los patrocinadores de hacerlo.

III. Las consultas sobre la EA, el PDPI y la evaluación estratégica llegaron demasiado tarde en el ciclo del proyecto

Un elemento fundamental de las normas del Banco Mundial en materia de evaluación ambiental e pueblos indígenas es el requisito de que el gobierno o los patrocinadores de proyectos consulten con la población local. Ambos bancos exigen que se realicen consultas por lo menos dos veces durante el ciclo del proyecto: primero, durante la identificación del proyecto, a fin de escuchar opiniones sobre los términos de referencia para el estudio, y segundo, antes de la misión final de evaluación de los bancos. Antes de la evaluación se supone que se dé a conocer la EA en el territorio del prestatario y que se ofrezcan amplias oportunidades a la ciudadanía para comentar sobre las conclusiones de la EA y el PDPI antes que se tomen todas las decisiones. La intención de esta norma es que se tengan plenamente en cuenta las opiniones de las personas afectadas en la formulación final del proyecto.

En este caso, los grupos locales señalaron al BIC que no tuvieron voz en los términos de referencia, ni para el PDPI ni para la EA. Sin embargo, frente a las presiones locales e internacionales, los bancos y los patrocinadores del proyecto aceptaron celebrar consultas en agosto de 1997, una vez concluidos los proyectos de planes de manejo ambiental (PMA). No obstante, en vista de la celeridad con que avanzaba el proyecto y las fallas del proceso de consultas cabía preguntarse si las opiniones locales tendrían alguna influencia en la formulación definitiva del proyecto. Asimismo, no haber informado ampliamente antes de la consulta infringió la norma del Banco Mundial en materia de EA, según la cual, para que las consultas sean válidas, este material debe proporcionarse oportunamente y en una forma comprensible y accesible para los grupos consultados⁷.

Los patrocinadores querían proceder de inmediato a celebrar una reunión en Rio de Janeiro, lugar alejado de la zona comprendida en el proyecto e inaccesible para grupos tanto de Bolivia como de Brasil. Como consecuencia de las presiones de los bancos (que estaban siendo presionados por la sociedad civil), los patrocinadores aceptaron esperar varias semanas y celebrar dos consultas: una en Santa Cruz (Bolivia) y otra en Campo Grande (Brasil). Hay que reconocer que los patrocinadores del proyecto

se comprometieron a pagar los gastos de diez representantes de la sociedad civil en cada consulta, lo cual, en vista de la longitud del gasoducto, era la única forma de garantizar la participación de grupos que vivieran fuera de ambas ciudades. Sin embargo, el tiempo de preparación que se les dio no fue suficiente, ya que los estudios acababan de darse a conocer y todavía no habían llegado a las ONG, los grupos indígenas o los representantes comunitarios. Asimismo, se estaban negociando programas de compensación del impacto social con las autoridades locales sin el aporte de la comunidad. El interés de los bancos y los patrocinadores en un proceso de consultas de buena calidad estaba claramente supeditado a su interés en concluir los preparativos para los préstamos cuanto antes.

Consultas deficientes

Hubo tres problemas fundamentales que menoscabaron la calidad de las consultas. El más importante es que se realizaron demasiado tarde como para que los grupos pudieran tener una influencia apreciable en la formulación del PMA. Petrobras ya había iniciado la construcción en Bolivia, aunque sin el consentimiento de los bancos, justo antes de las consultas. A medida que Petrobras seguía avanzando, infringiendo el PMA, cuyo contenido se suponía que se analizara en las reuniones, resultó evidente para los grupos locales que estas reuniones eran un ejercicio de forma para disipar críticas, en vez de un intento genuino de escuchar la opinión de las partes interesadas. Asimismo, las consultas consistieron principalmente en exposiciones formales de consultores y patrocinadores, en vez de dar una verdadera oportunidad para formular comentarios. Por último, los grupos no dispusieron de suficiente información o tiempo para analizarla y presentar propuestas antes de las reuniones. En muchos casos, los grupos llegaron sin haber recibido información alguna con antelación. Lamentablemente, los patrocinadores y los bancos no aprovecharon estas reuniones para corregir la situación y difundir los principales resúmenes del proyecto, de conformidad con la norma del Banco Mundial en materia de EA.

No obstante, estas consultas fueron importantes por varias razones. Ofrecieron (tarde) la primera oportunidad real para que los representantes de la sociedad civil expresaran su frustración, sus problemas y sus inquietudes directamente a funcionarios de los bancos y patrocinadores del proyecto. Especialmente en Brasil, Petrobras no había respondido en

absoluto a las ONG y con este proceso ya no podía continuar haciéndoles caso omiso. Las ONG también pudieron hacer preguntas y obtener información básica sobre el proyecto. Las consultas constituyeron un importante punto de partida para abordar algunos de los problemas planteados por grupos locales, muchos de los cuales fueron abordados por los bancos en negociaciones subsiguientes con los patrocinadores del proyecto, entre ellos la necesidad de otorgar títulos de propiedad a los indígenas, las deficiencias del sistema de seguimiento propuesto y la necesidad de incluir ONG en la tarea de seguimiento, elaborar un PDPI para Brasil y mejorar la comunicación social y las consultas a nivel local.

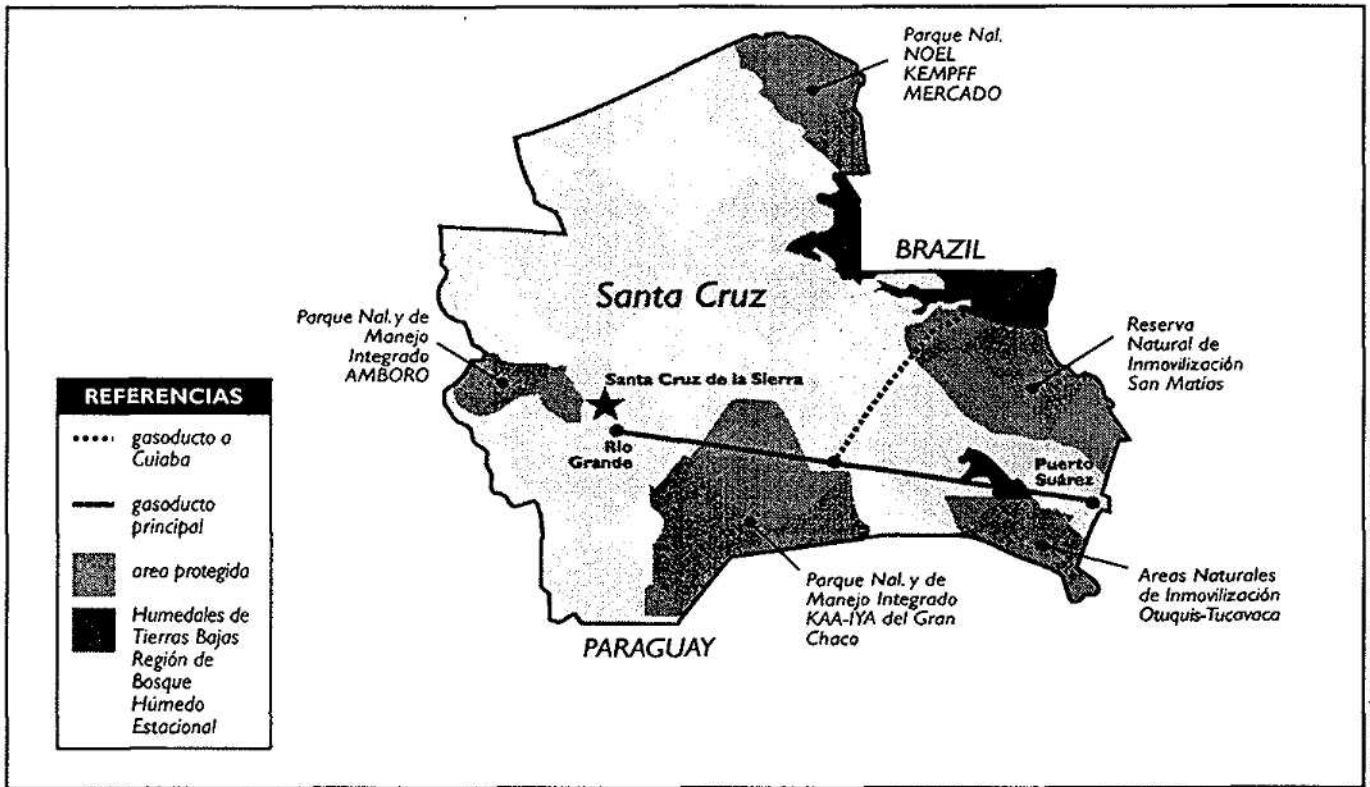
La experiencia de estas consultas iniciales refleja muchas de las conclusiones de un estudio interno del Banco Mundial, en el cual se señala que a menudo no hay participación del público en la identificación de proyectos y en la definición de términos de referencia, las consultas se realizan demasiado tarde en el ciclo del proyecto como para influir en la formulación del proyecto, no siempre se realizan consultas en las etapas en las cuales deben hacerse y no se proporciona información oportunamente a las partes interesadas⁸.

La presión del público llevó a una participación válida de los pueblos indígenas en la formulación del PDPI en Bolivia

Según las normas del Banco Mundial, se debe preparar un PDPI para proyectos que puedan tener efectos adversos en los pueblos indígenas. En este caso, el gasoducto atravesaba varias comunidades indígenas de Bolivia, el Parque Nacional del Gran Chaco y la zona de manejo integrado del Parque Kaa-Iya, administrada por la organización indígena Capitanía Alto y Bajo Izozog (CABI). La norma requiere la participación activa de los indígenas en la formulación del plan, incluidos los términos de referencia que establecen el alcance de los temas que deban abordarse. En Bolivia, los patrocinadores encomendaron la preparación del plan a Dames and Moore. La CABI y la *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia Unidos y Organizados* (CIDOB) fueron designadas representantes principales de los grupos indígenas afectados.

A pesar de que la CABI es el administrador oficial del parque y de que la CIDOB es el órgano que representa a los grupos indígenas del este de Bolivia, la firma consultora no las consultó sobre la formulación conceptual de los elementos decisivos de los

EL GASODUCTO & AREAS PROTEGIDAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ



FUENTE: PETROBRAS, Nº 4, NOVIEMBRE-DICIEMBRE DE 1998

planes de compensación, desarrollo y mitigación del impacto del proyecto en el parque y otras zonas indígenas afectadas. Se celebraron varias reuniones sobre el proyecto de PDPI con representantes de la CABI y la CIDOB, así como de la AID y Wilderness Conservation Society (WCS), grupo con sede principal en Estados Unidos. Sin embargo, tal como se indica en el acta que figura en el anexo al PDPI, el propósito de estas reuniones era principalmente informar a las organizaciones indígenas sobre lo que se había decidido, en vez de propiciar su participación en cuestiones generales de la formulación del proyecto y en la elaboración de los términos de referencia para el plan.

A fin de lograr que los patrocinadores del proyecto reconocieran el papel legítimo de la CABI y la CIDOB tanto en la definición como en la administración de estos planes, la USAID, el BIC, Amazon Watch, la CABI y la CIDOB enviaron cartas a los bancos en las cuales plantearon varias inquietudes. Se intentó también presionar a los patrocinadores del proyecto directamente. Entre los problemas planteados se señaló la falta de participación en la formulación conceptual del plan, la falta de recursos suficientes para defender el parque y la falta de recono-

cimiento de la autoridad de la CABI para vigilar la fase de construcción. Aunque en el PDPI y en el PMA se reconoce que la CABI es el administrador de la zona protegida Kaa-Iya, la estrategia de Dames and Moore, y posteriormente de Petrobras, ha consistido en tratar a la CABI como si fuera una organización indígena cualquiera, y no como administrador de la zona protegida designado por ley⁹.

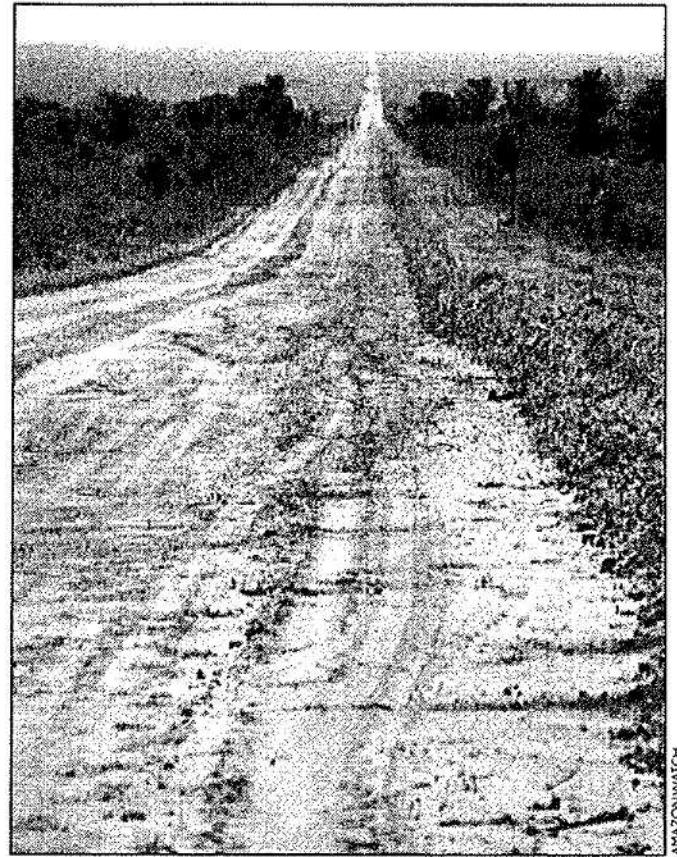
Sólo tras una andanada de cartas, sumada a la posición firme e insistente de la CABI, se inició una etapa de consultas y negociaciones serias pero difíciles. El resultado no tuvo precedentes en cuanto a la forma y el fondo. El PDPI de casi US\$3,7 millones emanado de las negociaciones incluye recursos para la administración del parque, el otorgamiento de títulos de propiedad, el desarrollo comunitario y asistencia para el manejo de recursos naturales¹⁰. Este PDPI, que es el programa de compensación de mayor cantidad de su clase en Bolivia, sentó un precedente importante al incluir a representantes indígenas en la supervisión y conducción del plan. Otras compañías privadas de Bolivia ahora estarán más presionadas para seguir este modelo en proyectos futuros que afecten considerablemente a los pueblos indígenas.

IV. El seguimiento del proyecto y el sistema para velar por el cumplimiento de las normas no funciona a pesar de la supervisión de los bancos

En los propios estudios internos del Banco Mundial se ha llegado a la conclusión de que la supervisión ambiental a menudo ha sido insuficiente en los proyectos de categorías A y B¹¹. Incluso cuando van funcionarios del Banco en misiones de supervisión, las inspecciones suelen ser rápidas y superficiales, y no detectan fallas serias de los proyectos. Asimismo, la información sobre los proyectos proporcionada por los prestatarios no siempre es confiable o imparcial. En el caso del BID, el seguimiento de los proyectos está a cargo del personal de la representación en el país, que no suele participar plenamente en la formulación de la operación y, por consiguiente, no está tan al corriente de los posibles problemas. Aunque ha habido mucha retórica sobre el papel de las ONG en todas las etapas del ciclo de los proyectos, rara vez se reconoce explícitamente su papel en el seguimiento de proyectos financiados por BMD, y los funcionarios de los bancos rara vez presta atención a la opinión y la experiencia práctica de las comunidades afectadas.

Habiendo presenciado múltiples transgresiones de Petrobras en la etapa inicial de construcción del gasoducto, las organizaciones de la sociedad civil estaban muy preocupadas por lograr que Petrobras cumpliera los planes de mitigación del impacto social y ambiental una vez aprobado el préstamo. Antes de la aprobación del préstamo, varias ONG locales e internacionales y organizaciones indígenas recomendaron enfáticamente a los bancos que establecieran un sistema eficaz para velar por el cumplimiento de las normas y realizar una supervisión estricta. Además, las ONG locales e internacionales y las organizaciones indígenas presionaron reiteradamente para que se les asignara un papel con reconocimiento y apoyo oficiales en el seguimiento in situ del proyecto. Las ONG brasileñas, en particular, plantearon la necesidad de establecer un mecanismo eficaz de comunicación y un enlace directo de las ONG con Petrobras.

En vista de la complejidad del proyecto, y frente al intenso escrutinio externo, los bancos reconocieron enseguida la necesidad de establecer un amplio sistema de seguimiento paralelamente a la supervi-



La restauración y revegetación a lo largo del gasoducto se ha quedado a la zaga

sión intensiva de los bancos. Durante la preparación del proyecto, los bancos trabajaron con los patrocinadores en el establecimiento de un complejo sistema de seguimiento y control de calidad de distintos niveles, que abarcaba: 1) la creación del Comité Ambiental (integrado por representantes de los patrocinadores); 2) la contratación de Dames and Moore para velar por la ejecución de los planes ambientales; 3) el uso interno de inspectores ambientales in situ por Petrobras y la compañía constructora; y 4) la contratación directa por los patrocinadores del proyecto de un auditor ambiental que velara por el cumplimiento de los planes de compensación y manejo ambiental y sirviera de enlace con la sociedad civil. A pesar del compromiso expresado por los bancos con respecto a la participación de las ONG en el seguimiento, no se aseguraron de que, como parte del sistema, los patrocinadores establecieran un mecanismo eficaz para que las ONG pudieran dar seguimiento in situ al proyecto y proporcionar retroalimentación. Sin embargo, en Bolivia la CABI negoció un papel en el seguimiento de las obras en

AMAZONWATCH

el Parque Kaa-Iya, que fue reconocido explícitamente en el PMA.

El sistema de control de calidad, seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las normas parecía tener todos los componentes necesarios, excepto por la participación de las ONG. Sin embargo, cuando se inició la ejecución del proyecto, resultó evidente que Petrobras no tenía ni la voluntad política ni la capacidad para cumplir los planes de manejo ambiental, comunicación social y compensación en Bolivia. Durante el tercer trimestre de 1998, el Comité de Fiscalización de El Carmen, organismo local de seguimiento establecido con el apoyo de ONG regionales, FOBOMADE y PROBIOMA, documentó y presentó a los patrocinadores varias infracciones y graves efectos sociales y ambientales, entre ellos la gran proximidad del gasoducto a la localidad, el vertido de basura, la compra de madera para construcción obtenida ilegalmente, nuevos caminos de acceso, el control insuficiente de la erosión, daños a caminos locales y al generador que no fueron reparados, la mala conducta de los trabajadores, el abuso sexual de mujeres locales y la disminución de los alimentos y medicamentos disponibles para la población local. La experiencia de El Carmen reveló que Dames and Moore, el auditor ambiental y el Comité Ambiental no velaban por el cumplimiento de los códigos de conducta de los trabajadores y el PMA. Tampoco investigaban seriamente ni buscaban una solución para las reivindicaciones comunitarias y las infracciones del PMA.

Varios problemas fundamentales impidieron que el sistema funcionara bien: 1) el auditor no actuó de forma independiente e imparcial ni respondió eficazmente a las ONG¹²; 2) los patrocinadores del proyecto no asumieron un compromiso con respecto a la ejecución del PMA y los programas de compensación¹³; 3) se iniciaron obras en varios lugares a la vez en Bolivia pero Dames and Moore no contrató suficientes inspectores; 4) Dames and Moore se encargó del seguimiento del PMA que la

misma firma había preparado, lo cual representaba un conflicto de intereses; 5) no se incluyó a ONG y a las localidades en el programa de seguimiento; 6) el gobierno de Bolivia no supervisó debidamente el proyecto; y 7) el sistema no tuvo en cuenta otros efectos más amplios que tal vez no se habían incluido explícitamente en el PMA.

Finalmente se logró que se contratara una oidora y se asignara un papel a las ONG

En septiembre de 1998, debido a las presiones crecientes de grupos locales e internacionales y de los bancos, así como al fracaso evidente del auditor ambiental, los patrocinadores del proyecto finalmente nombraron una oidora para que se mantuviera en comunicación regularmente con las ONG y facilitara su participación en el seguimiento in situ. Reconociendo el papel fundamental del comité de seguimiento local para presentar información exacta y bien fundada sobre determinados efectos e infracciones, los bancos brindaron un gran apoyo y desempeñaron un papel decisivo para lograr el acuerdo de los patrocinadores con la formalización del papel de las ONG en el seguimiento in situ. En octubre se celebraron dos reuniones, una en Santa Cruz (Bolivia) y otra en Campo Grande (Brasil), en las cuales los patrocinadores del proyecto, los bancos y las ONG establecieron nuevos mecanismos de comunicación.



Las medidas inadecuadas de mitigación ocasionaron considerables daños en el lugar donde el gasoducto cruza el río San Miguel (Bolivia).

AMAZONWATCH

Petrobras y los demás patrocinadores del proyecto reconocieron oficialmente a los órganos coordinadores de la sociedad civil y se comprometieron a apoyar el seguimiento in situ que realizaran los representantes locales de la sociedad civil. En un acuerdo sin precedentes, los bancos convinieron en pagar los gastos de tres reuniones anuales para facilitar la comunicación entre todas las partes.

El sistema de seguimiento sigue siendo inadecuado

Lamentablemente, la contratación de la oidora no resolvió las fallas del sistema de seguimiento. Aunque muchos de los problemas de El Carmen fueron abordados posteriormente, sigue habiendo problemas con el sistema. Causa suma preocupación que el sistema no haya detectado y resuelto una infracción crítica del PMA: los patrocinadores no se ocuparon oportunamente de la restauración, reforestación y restablecimiento de la vegetación a lo largo del gasoducto en Bolivia. Los bancos están investigando y respondiendo a este problema fundamental recién ahora, porque varios grupos locales e internacionales lo plantearon. En vista de que la construcción en Brasil se extenderá más de dos mil kilómetros y continuará durante los próximos dos años, si los bancos no rectifican las fallas inherentes del sistema cabe prever que se susciten más problemas e infracciones.

Conclusiones

Todas las partes tienen mucho que aprender de este proyecto. El BIC ha condensado las enseñanzas en un resumen de medidas preventivas concretas que los bancos, en particular, pueden tomar para mejorar la calidad y la sostenibilidad social y ambiental de sus operaciones. Algunas de estas medidas, aunque estén previstas en las normas actuales, no se aplican en la práctica. Otras requieren normas nuevas y procedimientos más específicos. Los bancos y los patrocinadores de proyectos, en calidad de fuentes principales de fondos, en vez de organismos ejecutores, tienen un papel diferente. En muchos proyectos, el BIC ha observado que los bancos no están dispuestos a exigir el cumplimiento de condiciones ambientales y sociales o a usar su influencia en los prestatarios para insistir en ciertas inversiones sociales y ambientales como parte del proyecto. Este caso fue una clara excepción. Debido a la gran visibilidad de este proyecto, el intenso escrutinio y la

presión del público, los bancos estuvieron dispuestos a mantener una posición firme ante los patrocinadores con respecto a asuntos ambientales y sociales.

Cabe destacar, sin embargo, que si bien los bancos respondieron y actuaron con prontitud con respecto a la mayoría de las preocupaciones de la sociedad civil, no fueron previsores con los patrocinadores con respecto a las consultas, la difusión de información, la mitigación de efectos secundarios a largo plazo y la participación de la sociedad civil en la labor de seguimiento. En consecuencia, el aporte de la sociedad civil llegó demasiado tarde en el ciclo del proyecto como para tener una influencia decisiva en la formulación de los planes de manejo ambiental y compensación social. Asimismo, la falta de previsión de los bancos en estos campos condujo a problemas durante la etapa de ejecución que podrían haberse evitado o remediado con mayor prontitud si las localidades hubieran participado en la formulación de los planes de compensación y manejo ambiental y si se hubieran establecido mecanismos para facilitar la participación de la sociedad civil en el seguimiento del proyecto. Por último, en vista del apuro para hacer avanzar este proyecto en el ciclo de proyectos de los bancos, si no hubiera habido grandes presiones de organizaciones de la sociedad civil las infracciones de las normas probablemente habrían sido mayores y habrían conducido a un impacto social y ambiental más grave. Eso señala la necesidad de contar con mejores mecanismos internos de rendición de cuentas en el BID y en el Banco Mundial para que se apliquen plenamente tanto el espíritu como la letra de las normas de los bancos en sus operaciones de crédito, independientemente del escrutinio del público.

Escrito por Kari Hamerschlag, Directora de Proyectos Latinoamericanos, con la colaboración de Atossa Soltani, de Amazon Watch. El BIC desea agradecer a Miguel Ángel Crespo, de PROBIOMA, y Michael Painter, de Wilderness Conservation Society, sus útiles comentarios. Se puede obtener un expediente del proyecto, con copias de toda la correspondencia, solicitándolo al BIC.

Notas:

- ¹ Los patrocinadores del proyecto son las compañías propietarias y constructoras del gasoducto: Petrobras, Transredes, Enron, Shell y El Paso Gas, entre otras. Cabe destacar que no todos los patrocinadores mostraron tal indiferencia con respecto a las inquietudes de la sociedad civil. Algunos patrocinadores del sector privado, como Gas Transboliviano en Bolivia, han procurado abordar las preocupaciones de la sociedad civil de forma responsable.
- ² Véase la política operacional 4.01 del Banco Mundial sobre evaluación ambiental.
- ³ Carta del 12 de diciembre de 1997 del Ministro de Hacienda de Bolivia a Isabel Guerrero, directora de país en el Banco Mundial.
- ⁴ Véanse la política operacional 4.01 y la directiva operacional 4.01 del Banco Mundial.
- ⁵ Carta del 16 de junio de 1997 de Amazon Watch y el Centro de Información sobre los Bancos Multilaterales a Luis Miglino, especialista ambiental del BID.
- ⁶ Carta de PROBIOMA y FOBOMADE al Banco Mundial y al BID en la cual se documentan entrevistas locales realizadas en Carmen Rivero Torres, Agosto 1998.
- ⁷ Véase la directiva operacional 4.01 del Banco Mundial.
- ⁸ Véase World Bank Environment Department, *The Impact of Environmental Assessment*, noviembre de 1996.
- ⁹ En septiembre de 1997, tras una incursión ilegal en la zona protegida, el portavoz de Petrobras informó a la prensa que su equipo había sido detenido por indígenas que estaban tratando de obtener una compensación mayor de las compañías. No admitió que el equipo había sido detenido por guardaparques indígenas contratados por CABI (y remunerados por el gobierno) para desempeñar las funciones de protección del parque.
- ¹⁰ Además, el convenio firmado con CABI y CIDOB abarca no sólo el plan de desarrollo indígena, sino también la parte del PMA que comprende la zona protegida Kaa-Iya. En consecuencia, el total se acerca a los US\$4 millones.
- ¹¹ World Bank Environment Department, *The Impact of Environmental Assessment*, noviembre de 1996.
- ¹² El auditor ambiental es remunerado por el patrocinador del proyecto, al cual rinde cuentas directamente, relación que ha socavado su capacidad para actuar de forma independiente y asumir una actitud crítica frente a los patrocinadores. Asimismo, con las organizaciones de la sociedad civil ha sido grosero, innecesariamente provocador e insensible. Eso se resume en varias cartas de ONG locales y organizaciones indígenas de agosto de 1998 en las cuales piden unánimemente su renuncia.
- ¹³ El 24 de agosto de 1998, PROBIOMA y FOBOMADE enviaron a los bancos una carta con una declaración firmada por 40 habitantes de la localidad en la cual se documenta el impacto del gasoducto y se refuta la posición del Comité Ambiental de los patrocinadores de que no infringieron el PMA. En la carta, en la cual se documentan infracciones, se pone en tela de juicio la veracidad y objetividad de las afirmaciones del Comité Ambiental y su disposición para investigar y resolver problemas planteados en la localidad.

Acerca del Centro de Información sobre Bancos Multilaterales

El Centro de Información sobre Bancos Multilaterales es una organización no gubernamental (ONG) internacional con sede en Estados Unidos que da seguimiento a la política y los proyectos de los bancos multilaterales de desarrollo y proporciona información al respecto. El BIC trabaja con la ciudadanía, principalmente en países en desarrollo, para influir en proyectos financiados por bancos multilaterales de desarrollo con el propósito de fomentar la justicia social y la responsabilidad ecológica. El BIC procura democratizar las instituciones financieras internacionales, a fin de promover la participación de la ciudadanía, la divulgación de información y la rendición de cuentas al público. El BIC opera exclusivamente con financiamiento de fundaciones y organizaciones privadas que trabajan en los campos del medio ambiente y el desarrollo. No está vinculado a ninguno de los bancos multilaterales de desarrollo y no recibe fondos de ningún gobierno. Si desea una lista de publicaciones del BIC, diríjase a:

733 15th Street NW, Suite 1126
Washington DC 20005
Tel.: 202-737-7752
Fax: 202-737-1155
Correo electrónico: bicusa@igc.org

Acerca Amazon Watch

Amazon Watch, fundado en 1996, trabaja en la protección de la selva amazónica mediante el monitoreo del desarrollo industrial en zonas fronterizas y el apoyo a los derechos de los pueblos tradicionales, a fin de influir en las decisiones que tienen un impacto en su vida.

20110 Rockport Way
Malibu, CA 90265
Tel: 310-456-1340
Fax: 310-456-0388
Correo electrónico: asoltani@igc.apc.org
Web: <http://www.amazonwatch.org>

Recomendaciones al Banco Mundial y al BID

Todos los proyectos que tengan un gran impacto social y ambiental deben:

- Establecer mecanismos eficaces para la participación de la sociedad civil en todo el ciclo del proyecto;
- Desembolsar los préstamos en tramos supeditados a la consecución de metas mensurables a fin de mitigar el impacto directo e indirecto antes de la ejecución del proyecto;
- Abordar el impacto indirecto por medio de estrategias de asistencia a los países y otros instrumentos de crédito de los bancos; y
- Establecer un mecanismo independiente de seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las normas.

	Normas y procedimientos nuevos	Mejor aplicación de las normas
Información	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Traducir los documentos de los proyectos a los idiomas locales y facilitar una lista de todos los documentos relacionados con los proyectos a quienes la soliciten. ◆ Exigir que las representaciones de los bancos en los países difundan información por anticipado durante el ciclo del proyecto. ◆ Poner a disposición del público los informes de la supervisión de proyectos (o resúmenes). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Identificar los principales grupos interesados al comienzo del ciclo del proyecto. ◆ Difundir información con anticipación a los grupos locales interesados. ◆ Asegurarse de que las comunidades locales situadas en la zona afectada por el proyecto tengan acceso a toda la información sobre el proyecto.
Consultas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Asegurarse de que los patrocinadores de proyectos y los prestatarios preparen y presupuesten planes de consultas con el aporte de los grupos interesados como parte de la formulación inicial de los proyectos. ◆ No acelerar la tramitación de proyectos en los bancos hasta que se hayan redactado planes de consulta. ◆ Presionar a los patrocinadores de proyectos para que incluyan las propuestas de la sociedad civil en la formulación de los proyectos. ◆ Exigir que se reúnan representantes de los bancos con las partes interesadas durante las misiones de identificación, preparación y evaluación de proyectos. ◆ Incluir una descripción del proceso de consulta y los puntos principales de acuerdo y desacuerdo entre la sociedad civil, el prestatario y los bancos en el documento de evaluación del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ceriorarse de que los términos de referencia para todos los estudios propuestos del proyecto sean examinados a fondo por las partes interesadas locales. ◆ Asegurarse de que las partes interesadas locales tengan bastante tiempo para examinar los documentos antes de las consultas. ◆ Convocar consultas antes de la conclusión tanto del anteproyecto de los estudios como de los estudios finales a fin de obtener un aporte válido a los estudios sobre el proyecto.
El medio ambiente y los pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Abstenerse de financiar proyectos en zonas donde las tierras indígenas no estén claramente demarcadas y su titularidad legalmente establecida, salvo que eso se resuelva antes del préstamo o constituya una condición para el mismo. ◆ No acelerar la tramitación de proyectos en los bancos hasta que los bancos y el público hayan examinado y evaluado los proyectos de estudios exhaustivamente. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Asegurarse de que las evaluaciones estratégicas o las EA regionales influyan en la formulación del proyecto, incorporando sus conclusiones en los planes de desarrollo social y manejo ambiental, así como en los convenios de préstamos. ◆ Poner en práctica las recomendaciones de las partes interesadas locales con respecto a la mitigación del impacto del proyecto y los planes de compensación. ◆ Exigir el establecimiento de cuentas de depósito en garantía u otro mecanismo financiero para los planes ambientales y de desarrollo sobre pueblos indígenas antes de la aprobación de los préstamos, como se hizo con el gasoducto.
Seguimiento del proyecto y cumplimiento de las normas	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Establecer mecanismos claros para que las organizaciones de la sociedad civil y las localidades desempeñen un papel en el seguimiento de los proyectos. ◆ Establecer estructuras de incentivos para que el personal preste más atención al seguimiento y los resultados de los proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumentar la calidad y la frecuencia de la supervisión ambiental y social de los bancos en lo que respecta al cumplimiento de los convenios de préstamo, las normas de los bancos, la mitigación del impacto y los planes de compensación.