



## El Escaramujo No. 51

### EL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL DEL BANCO MUNDIAL ¿un remedio eficaz o un paso para atrás?

*(Segunda Parte)*

Wiebke Meyer  
Abogada

Otros Mundos, A.C./Bank on Human Rights  
[www.otrosmundoschiapas.org](http://www.otrosmundoschiapas.org)

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México; 21 de enero 2015

#### La NAS 4: Salud y seguridad de la comunidad

Reconociendo que las actividades, los equipos y la infraestructura del proyecto pueden aumentar la exposición de la comunidad a riesgos e impactos, esta Norma Ambiental y Social (NAS) intenta

*“anticipar y evitar impactos adversos en la salud y la seguridad de las comunidades afectadas durante todas las etapas del proyecto.” (párrafo 4)*

Igual como la NAS 3, se aplica en el periodo de la evaluación ambiental y social e igual está sujeto a la misma crítica, en el sentido que pueden ocurrir conflictos respectivos durante la realización del proyecto.

El párrafo 6 muestra que – como en varias ocasiones anteriores en este borrador – el BM confía en la buena voluntad del prestatario en cuestiones del manejo del proyecto, para ser más exacto, en la evaluación de los riesgos e impactos para la salud y la seguridad de las comunidades afectadas, tanto como para garantizar la implementación de un mecanismo de quejas. Las dos obligaciones resultan de los párrafos 6 y 7. Emergen las mismas dudas: ¿Quién controla que el prestatario cumpla con estos requisitos?

Ocurre lo mismo con el contenido del párrafo 9 que obliga el prestatario a contratar uno o más expertos externos en caso de proyectos situados en ubicaciones de alto riesgo. ¿Cuáles son los proyectos de alto riesgo y quién garantiza que el prestatario contratará a un experto?

La NAS 4 regula además la seguridad de productos y servicios (párrafo 11 a 14), el tráfico y seguridad en carreteras (párrafo 15 a 17), impactos en el medioambiente (párrafo 18 o 20), el manejo y la seguridad de materiales peligrosos (párrafo 21) y la preparación y respuesta a emergencias (párrafos 22 a 25). En todos estos contextos, el BM confía en la buena voluntad del prestatario, porque él tiene la indivisa responsabilidad de garantizar la seguridad de los productos; la seguridad del



tráfico o de identificar y evaluar posibles riesgos e impactos para el medioambiente; y de evitar o minimizar el potencial de exposición de la comunidad a materiales peligrosos y sustancias. El BM no aparece con ninguna participación ni siquiera con los mínimos mecanismos de control.

La NAS 7 tiene un anexo (página 53 en adelante) para los proyectos de **represas**, para lo cuál define medidas de seguridad más extensas. Sin embargo, el campo de aplicación está limitado para

*“(a) “grandes represas [...]”*

*“(b) todas las demás represas (llamadas ‘pequeñas represas’) que pudieran causar riesgos para la seguridad, como un requisito de manejo de inundaciones inusualmente grandes, ubicación en una zona sísmica, fundamentos que son complejos y difíciles de preparar, retención de materiales tóxicos o posibilidad de impactos significativos [...]”*

*“(c) pequeñas represas para las cuales de prevea un crecimiento significativo durante su vida operativa”*

Las **pequeñas represas** sólo están sujetas a este anexo, p.e. en caso de que podrían causar inundaciones inusualmente grandes. ¿Porqué limitar estas reglas más profundas? Además, y lo más grave, en los siguientes párrafos se establecen únicamente los requisitos más estrictos de seguridad para las **grandes represas** (revisiones por parte de un panel independiente de expertos, preparación e implementación de planes detallados como un plan para la supervisión, inspecciones periódicas de seguridad, etc.). Las **pequeñas represas** no aparecen nunca más, y aunque pueden tener riesgos grandes no son sujetas a ninguna normatividad. Las regulaciones de seguridad para las **grandes represas** son buenas e incluyen también la participación del BM, p.e. en el panel de expertos el cual supervisa los asuntos de seguridad. Queda una crítica, porque el panel consiste en mínimo tres expertos, pero que serán designados por el prestatario. Eso deja espacio para la manipulación porque el prestatario elijará expertos que actúen a favor de él. El BM sólo tiene que dar su acuerdo con la nominación (párrafo 4).

Quizás esto explique en parte porqué los gobiernos tienden a anunciar las licitaciones y construcción de “**pequeñas represas**”, aunque por sus características de generación de energía o de altura de la cortina siguen correspondiendo a la clasificación de grandes represas.

Otra regulación de este mismo anexo son los informes de seguridad de **represas**, su contenido y sincronización (página 55). En un principio es importante contar con informes regulares y establecer sus requisitos, pero en este caso no se sabe para quienes son estos informes, a quien se los tienen que entregar, o isi tienen alguna regularidad. Sólo se regula su contenido. Según el contexto se supone que es una obligación del prestatario, pero no se especifica claramente. Entonces – de manera como está regulado actualmente – no sirve para mucho.



## La NAS 5: Adquisición de tierras, restricciones para el uso de las tierras y reasentamiento involuntario (página 57 en adelante)

La NAS 5

*“reconoce que la adquisición de tierras [...] pueden tener impactos adversos en las comunidades y las personas. [...] El reasentamiento se considera involuntario cuando las personas o las comunidades afectadas no tienen derecho a negarse a la adquisición de tierras o a las restricciones para el uso de las tierras que generan desplazamientos.” (párrafo 1)*

Reconoce también que puede generar daños ambientales e impactos socioeconómicos adversos en las áreas en las que se establecen. La consecuencia, según el BM, es que los reasentamientos involuntarios literalmente se **deberían** evitar. Entre líneas, y también expresamente, se aceptan casos de desplazamiento involuntario. Cuando es

*“inevitable, deberá minimizarse y se deberán planificar e implementar medidas adecuadas para mitigar los impactos adversos.”*

Tales medidas son p.e. *“ayudar a las personas desplazadas en sus esfuerzos por mejorar, al menos, restaurar sus medios o estándares de vida.”* (página 58)

Eso va en contra de las promesas del BM que plantea al principio de este borrador. En la página 5 (párrafo 3) se garantiza

*“que se escuchen las voces de todos los ciudadanos”.*

*“Para el Banco [Mundial], la inclusión significa empoderar a los ciudadanos para participar en el proceso de desarrollo y obtener beneficios de él.”*

¿Cómo puede el BM cumplir con lo anterior si permite – aunque sólo cuando sea inevitable – los desplazamientos? Como en muchas partes de este documento, despierta la impresión que el BM establece una política ambiental y social a favor de los prestatarios en vez de favorecer el medioambiente, a los pueblos y los ciudadanos.

Esta NAS se aplica durante la evaluación ambiental y social, esto quiere decir antes de que el proyecto inicie. Pero ¿qué pasa si durante la realización del proyecto ocurren desplazamientos no previstos en su etapa de preparación? En estos casos: ¿Habría reglas y medidas? Eso no queda claro.

La correcta orientación del BM (y según estipula en la introducción) se pone también en duda en los requisitos generales de la NAS 5. En vez de fortalecer la prohibición de la adquisición involuntaria de tierras,

*“el prestatario demostrará que la adquisición involuntaria de tierras o las restricciones para el uso de las tierras se limitan a requisitos directos del*



*proyecto para fines claramente especificados dentro de un período de tiempo bien definido. El prestatario considerará diseños alternativos del proyecto que sean viables para evitar o minimizar la adquisición de tierras [...]”. (párrafo 7)*

Si el desplazamiento está limitado a requisitos directos del proyecto y para fines claramente especificados o no, no importa a las personas afectadas. Para ellos, siempre va a ser la pérdida de su hogar y de sus tierras los cuales, en muchos casos, les sirven para el mantenimiento de sus vidas. En casos que el desplazamiento no se pueda evitar (párrafo 9), el prestatario tiene que ofrecer

*“a las personas afectadas compensación al costo de reemplazo y otro tipo de asistencia que sea necesaria para ayudarla a mejorar o, al menos, restaurar sus estándares de medios de vida.”*

Esto incluye la documentación de una base para el cálculo de la compensación. El BM prevé también el caso de que los medios de vida se basan en las tierras o la propiedad colectiva. En estos casos, el prestatario

*“ofrecerá [...] una opción de reemplazo en especie, excepto que se pueda demostrar que no hay disponible un terreno de reemplazo”.*

Esta frase contiene una bomba, porque le permite al prestatario desplazar a personas sin compensarlo en especie. Las personas desplazadas se encuentran sin terreno, sin hogar, quizás con una compensación en efectivo, pero para qué les sirve si antes vivían del cultivo de sus tierras.

También, completamente contradictorio a la garantía de la inclusión (el cual el BM promueve fuertemente en la introducción, página 5) es el contenido de párrafo 12: En ciertos casos (entre otros cuando las personas afectadas hayan rechazado una compensación) y con el acuerdo previo del BM,

*“el prestatario podrá depositar fondos de compensación según lo requiera el plan en una cuenta de depósito en garantía y proceder con las actividades relevantes del proyecto”*

Eso quiere decir lo siguiente: Si las personas afectadas resisten a una compensación porque no quieren salir de sus tierras, el prestatario podrá echarlos de la tierra para proceder con las actividades previstas del proyecto. ¿Como va esta regulación conforme con la inclusión de todas personas? Y al mismo tiempo acelera la apropiación corporativa de grandes extensiones de territorios.

En el párrafo 14 se regula justificadamente, pero en contradicción a la NAS 5 en su página 59 (durante la evaluación de riesgos e impactos), ya el párrafo dice:

*“la divulgación de información relevante y la participación de comunidades y personas afectadas tendrá lugar durante la planificación, la implementación, la supervisión y la evaluación del proceso de compensación, las actividades de restauración de medios de vida y el proceso de reubicación”.*



El prestatario debe garantizar (párrafo 15) que se implemente un mecanismo de quejas acerca de las medidas de compensación, reubicación, etc. La pregunta recurrente en todo el documento es: ¿quién va a supervisar este mecanismo y la puesta en práctica de este instrumento?

Parte de la planificación del desplazamiento es un censo (párrafo 16). Se prevé también que algunas personas que tienen derecho a compensación no estén presentes en el momento del censo, como usuarios de recursos estacionales, por ejemplo. En este caso el prestatario debe establecer una fecha de cierre de la elegibilidad. Esta información se debe divulgar en toda el área del proyecto. En una primera crítica, no se sabe cuanto tiempo debe tener esta fecha de cierre. No se encuentra una especificación en el documento. En segundo lugar, se entiende este procedimiento visto de parte del prestatario para tener una seguridad financiera para planificar los presupuestos de compensación, pero el BM, promoviendo la protección de los ciudadanos, debería ponerse en lugar de los ciudadanos. Entonces, sería justo que cada persona que posee tierras en estas áreas, pueda reclamar la compensación en el momento que se de cuenta del desplazamiento previsto.

En los siguientes párrafos, el borrador distingue entre desplazamientos físicos y económicos, el cuál incluye un plan para el desplazamiento. En caso de desplazamientos físicos, el prestatario ofrecerá

*“posibilidades viables de migración, incluidas viviendas adecuadas de reemplazo o compensación en efectivo.” (párrafo 23)*

Las condiciones deben ser siempre equivalentes mínimamente a las condiciones anteriores, ya sea en un desplazamiento físico o económico. Los últimos son proyectos que afectan medios de vida o generación de ingresos.<sup>1</sup>

## **NAS 6: Conservación de la biodiversidad y gestión sustentable de recursos naturales vivos**

La NAS 6 pretende

*“proteger y conservar la biodiversidad y administrar los recursos naturales vivos de manera sostenible [...]. Esta NAS define la biodiversidad como la variabilidad entre los organismos vivos de todas las fuentes, lo que incluye, entre otras, los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos [...]”.* (párrafo 1)

Con razón esta NAS nota que debe haber un equilibrio entre la biodiversidad y el potencial para utilizar los valores económicos, sociales y culturales (párrafo 2). También tiene en cuenta el acceso necesario a la biodiversidad o los recursos naturales vivos de los pueblos indígenas y su afectación por un proyecto.

---

1 Para ver los detalles de la compensación, ver el borrador, páginas 65 a 68.



Lamentablemente esta NAS sólo se aplica durante la evaluación ambiental y social (párrafo 5), igual como las NAS anteriores. Pero se considera la necesidad de aplicarlas durante todas las etapas de un proyecto.

Es importante mencionar que en párrafo 8, esta NAS especifica que la evaluación ambiental y social

*“considerará las amenazas a la biodiversidad, por ejemplo, la pérdida de hábitats, la degradación y la fragmentación, las especies exóticas invasivas, la sobreexplotación, los cambios hidrológicos, [...], la contaminación [...] así como los impactos proyectados en el cambio climático.”*

Desafortunadamente, estas anunciaciones son por una gran parte, promesas vacías. Ya en el próximo párrafo 9,

*“el prestatario [sólo] evitará los impactos adversos en la biodiversidad. [Pero] cuando no sea posible evitar tales impactos, el prestatario implementará medidas para minimizarlos y restaurar la biodiversidad”.*

No hay casi obstáculos para el prestatario. Si no puede evitar los impactos, siempre hay una salida para seguir con el proyecto. ¿Cuál es el grado de “minimizar” y “restaurar”?

Sin embargo, acerca de los hábitats críticos, el BM prohíbe al prestatario usar sus fondos para financiar o respaldar lo siguiente:

*(a) plantaciones que impliquen una conversión o degradación de hábitats críticos, incluidos los hábitats críticos adyacentes o que se verían afectados porque otros lo fueran; o (b) proyectos que, en la opinión del Banco, implicarían una conversión o degradación significativa de los hábitats críticos, incluidas las áreas de bosques. (párrafo 10)*

Esa regla sería positiva, si no se invirtiera dos páginas más adelante. En párrafo 17 dice:

*“en las áreas de hábitats críticos, no implementará actividades del proyecto **excepto** que se cumplan las siguientes condiciones:*

*(a) que no haya otras alternativas viables dentro de la región para el desarrollo del proyecto en hábitats de menor valor de la biodiversidad; [...]*

*(c) que los posibles impactos adversos, o la posibilidad de que existan, en tal hábitat no afecten su capacidad de funcionar; [...]*

Estas reglas le quitan el sentido a la prohibición absoluta en párrafo 10, porque de repente sí es posible realizar proyectos respaldados por el BM en hábitats críticos.

Mediante la evaluación ambiental y social, el prestatario identificará los posibles riesgos relacionados con el proyecto, incluso



*“las inquietudes de comunidades potencialmente afectadas y, cuando sea relevante, otras partes interesadas.” (párrafo 12)*

*“Cuando sea aplicable, la evaluación considerará el uso de recursos naturales por parte de pueblos indígenas y comunidades afectadas que viven en el área del proyecto o cerca de esta [...]”. (párrafo 13)*

Está muy bien esta norma, pero por qué sólo “cuando sea aplicable” y qué significa esta limitación? ¿Y qué consecuencias resultan de la consideración del uso de recursos naturales por parte de pueblos indígenas y comunidades afectadas? Todo esto se debe regular para tener obligaciones fijas y claras para el prestatario.

Acerca de la conservación de la biodiversidad (párrafo 15 en adelante), el prestatario

*“no implementará actividades relacionadas con el proyecto cuando las características prioritarias de la biodiversidad tengan el potencial de verse afectadas en forma adversa por el proyecto.”*

Esta regla merecería un halago si no hubiera la siguiente excepción: En caso de que no haya alternativas técnicas y financieramente viables (párrafo 15 (a)), el prestatario puede seguir con sus avances en el proyecto. No se especifica cuando es técnica y financieramente viable ni se sabe si hay una instancia de control.

Referente a la gestión sustentable de recursos naturales vivos, el prestatario debe ubicar el proyecto en lugares que ya se hayan convertido o degradado, pero sólo cuando sea posible. Además, en caso de inversión en la silvicultura, los bosques deben administrarse de manera sustentable a través de buenos estándares de gestión específicos de la industria y tecnologías disponibles. Esto puede incluir una verificación o certificación, en caso de que estos estándares estén reconocidos a nivel global, regional o nacional (párrafo 25). La primera duda: ¿Qué sucede si no hay estándares reconocidos? Segunda duda: pero, en caso de que existan, todo es a favor del prestatario:

*“que el prestatario no haya obtenido tal verificación o certificación, el prestatario deberá realizar una preevaluación de su cumplimiento de los estándares aplicables y tomar acciones para lograr la verificación o certificación en un marco de tiempo aceptable para el Banco [Mundial].” (párrafo 28)*

Se recomienda la adición de que se le prohíbe al prestatario iniciar las actividades del proyecto si no obtuvo la verificación o certificación. Pero, ¿y cuál es el “tiempo aceptable”?

En la tercera y última parte de este análisis, se tematizan la NAS 7 (Pueblos indígenas), la NAS 9 (Intermediarios financieros) y la NAS 10 (Divulgación de información y participación de las partes interesadas).