



Principales preocupaciones de derechos humanos sobre el borrador de las políticas de salvaguardia del Banco Mundial

La revisión por parte del Banco Mundial de sus políticas de salvaguardia sociales y ambientales plantea significativas preocupaciones sobre la protección de los derechos humanos en el contexto de las actividades de desarrollo financiadas por el Banco. El borrador más reciente de las nuevas salvaguardias incluye algunas mejoras que deben mantenerse, como una nueva norma laboral, la incorporación del consentimiento libre, previo e informado, y disposiciones de no discriminación, así como la ampliación de la evaluación de los riesgos y los impactos sociales. Sin embargo, desafortunadamente, estas mejoras se ven socavadas por el hecho de que el borrador propuesto transforma el marco general de las salvaguardias de uno basado en el cumplimiento —que incluye normas y procesos con plazos específicos— en otro más flexible, en el que, en muchos casos, las protecciones de las salvaguardias podrían no aplicarse. El nuevo marco no exige el respeto por los derechos humanos ni una robusta debida diligencia para garantizar la protección de los derechos humanos dentro de las actividades financiadas por el Banco. De aprobarse tal como está, podría aumentar significativamente la probabilidad de violaciones de derechos humanos relacionadas con el desarrollo.

El requisito de los derechos humanos

El borrador del marco ambiental y social del Banco Mundial no contiene ningún compromiso de respetar los derechos humanos o de garantizar que los proyectos financiados por el Banco no contravengan las obligaciones jurídicas internacionales de los Prestatarios. La disposición sobre los derechos humanos del borrador se encuentra dentro de la declaración de la visión en lugar de la parte operativa de las salvaguardias, y caracteriza los derechos humanos como una mera aspiración.

Recomendación: Incluir un requisito vinculante para que las actividades financiadas por el Banco respeten los derechos humanos y que el Banco y el Prestatario adopten todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades financiadas por el Banco no causen, contribuyan a, o exacerben violaciones de derechos humanos, ni que contravengan las obligaciones de los Prestatarios bajo el derecho internacional.

Garantizar un nivel adecuado de protección

El segundo borrador socava la efectividad de las salvaguardias como una red de seguridad al crear varias lagunas importantes. En los casos en los que un proyecto se financia a través de intermediarios financieros o cofinancistas, o cuando el Banco decide basarse en las leyes y regulaciones nacionales de un Prestatario (el uso de Sistemas de País), o cuando una actividad es descrita como un subproyecto, las protecciones de salvaguardia podrían no aplicarse. Lamentablemente, el borrador no establece parámetros claros para medir la adecuación de estos sistemas alternativos, ni para la creación de capacidades ni el monitoreo para garantizar un nivel adecuado de protección en toda la implementación.

Recomendación: Asegurar que las salvaguardias establezcan una firme base de protección social y ambiental a los que todos los proyectos y actividades deben ajustarse. Cuando las leyes y normas del país prestatario (o las normas de un cofinancista) difieran de las salvaguardias, debería aplicarse la norma que garantice una mayor protección para las personas y el medio ambiente. Identificar una forma

clara para medir la adecuación de los Sistemas de País y otros sistemas alternativos que garantice la compatibilidad con los requisitos de las salvaguardias, no sólo la compatibilidad con los objetivos de las salvaguardias. Asignar suficientes recursos humanos y financieros para asegurar la capacidad del Banco y del Prestatario para la implementación y la supervisión efectiva del proyecto.

Debida diligencia

El nuevo marco propuesto amplía la evaluación y la gestión de los riesgos sociales. No obstante, anula la responsabilidad del Banco para supervisar proyectos y asegurar que las actividades que financia no causan daños. Esto lo hace debilitando los requisitos de debida diligencia del Banco para la evaluación de riesgos e impactos, y transfiriendo estas responsabilidades a los autoinformes y la supervisión por parte del Prestatario. Según esta propuesta, la evaluación y la debida diligencia podrían retrasando hasta después de la aprobación del proyecto, posponiendo así la divulgación de muchos tipos de evaluaciones ambientales y algunos planes de reasentamiento que son fundamentales para la toma de decisiones informadas. Los proyectos no clasificados como de “alto riesgo” no reciben la supervisión y el seguimiento suficientes. Los subproyectos no clasificados como de “alto riesgo” sólo tendrían que cumplir con las leyes nacionales, pero no con los requisitos de las salvaguardias.

Recomendación: Mantener clara la responsabilidad del Banco para la debida diligencia, la supervisión, el seguimiento y la evaluación. Las actividades clasificadas como de “alto riesgo” o “riesgo sustancial” deberían ser excluidas de cualquier aplazamiento para la evaluación o gestión de riesgos. La diligencia debida para las actividades de riesgo sustancial (incluyendo los subproyectos) debería ser comparable a la de las actividades de alto riesgo. Asegurar que la identificación de riesgos e impactos involucra la participación de las comunidades afectadas y que el Banco toma las medidas necesarias para verificar que la información proporcionada por el Prestatario es adecuada para asesorar los riesgos y los impactos del proyecto. Requerir el seguimiento de terceras partes o comunidades locales en los casos de los proyectos de alto riesgo o riesgo sustancial.

No discriminación

Las nuevas salvaguardias incluyen disposiciones alentadoras sobre la inclusión y la no discriminación. Sin embargo, definen motivos de discriminación prohibidos, lo que significa que ciertos motivos, incluida la discriminación por motivos de opinión política o de otra índole o en base a la identidad sexual, no pueden ser abordados.

Recomendación: Establecer un compromiso de no discriminación y de promoción de la igualdad sustantiva dentro de las actividades del Banco, incluyendo todas las formas de discriminación identificadas en el derecho internacional, incluida la jurisprudencia de los órganos regionales. Asegurar que se garantizan oportunidades a todas las poblaciones marginadas y discriminadas para participar en todas las fases de los proyectos de desarrollo, incluyendo el diseño, sobre todo cuando los proyectos propuestos les afectarán directa o indirectamente. Medir los impactos en los grupos marginados mediante datos desglosados.

Pueblos Indígenas

La norma de los Pueblos Indígenas ha sido reforzada para incluir un requisito para el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) en ciertas situaciones. Sin embargo, esta mejora es muy polémica y en la actualidad está en riesgo. Varios gobiernos están argumentando en contra de incluir una política sobre Pueblos Indígenas. En reflejo de esta oposición, la nueva política contiene una

disposición de excepción que podría dejar a los Pueblos Indígenas desprotegidos en las situaciones en las que son más vulnerables a los daños relacionados con el proyecto.

Recomendación: Garantizar la protección de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas a sus tierras y recursos, y a mantener sus sistemas de gestión. Garantizar el respeto por el derecho a la libre determinación, incluido el requisito de obtener y mantener el CLPI en todas las etapas del proyecto, en línea con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Trabajo y condiciones laborales

El segundo borrador del marco ambiental y social incluye una nueva salvaguardia de trabajo que acerca al Banco más a la práctica común entre los otros grandes bancos de desarrollo. Sin embargo, la nueva salvaguardia no hace ninguna referencia a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) u otros reglamentos fundamentales del trabajo. Además contiene excepciones para los trabajadores definidos como “funcionarios del gobierno” y no brinda las protecciones adecuadas para la libertad de asociación o negociación colectiva. También concede erróneamente la discreción al cliente por encima del cumplimiento.

Recomendación: Incluir una referencia explícita a las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Incluir la cobertura para todos los trabajadores del proyecto. Prohibir los actos de discriminación y las represalias contra los trabajadores que traten de asociarse libremente y negociar colectivamente en los proyectos financiados por el Banco. Retirar la discreción de los prestatarios para determinar qué requisitos de la norma laboral son aplicables.

Tierra y reasentamiento

La política de reasentamiento propuesta no garantiza que el desplazamiento físico o económico sólo se producirá cuando un proyecto haya demostrado un propósito legítimo de interés público y no existan alternativas viables. El borrador elimina requisitos fundamentales de cara a la planificación del reasentamiento. Además, la política no se aplica a los subproyectos ni a los desplazamientos causados por la regulación del uso de la tierra, la gestión de los recursos naturales o los impactos que no son consecuencia directa de la adquisición de tierras, excluyendo así a un gran número de comunidades afectadas, como las que viven aguas abajo de las presas.

Recomendación: Asegurar que el desplazamiento se utiliza sólo como último recurso y sólo cuando logra alcanzar un umbral de “bienestar general”. Requerir la preparación y la divulgación de los planes y presupuestos de reasentamiento antes de la aprobación del proyecto. Asegurar que la salvaguardia de reasentamiento se aplica a todos los desplazamientos físicos y económicos relacionados con los proyectos o subproyectos. Reforzar las medidas de apoyo a la restauración de los medios de subsistencia. Garantizar que la política de reasentamiento sigue ofreciendo protección a aquellos que carecen de título oficial o derechos reconocidos.

Género

El nuevo borrador no incluye una salvaguardia de género ni integra las cuestiones de género. El borrador no exige el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas, ni la garantía de que los impactos sobre las mujeres y las niñas serán evaluados y abordados adecuadamente.

Recomendación: Establecer una salvaguardia de género que exija el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas, de conformidad con la Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Integrar sistemáticamente las cuestiones de género en todas las salvaguardias, incluyendo medidas para garantizar la plena participación de las mujeres y las niñas, la evaluación

de los impactos sobre las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y la prevención de la discriminación de género en las actividades financiadas por el Banco.

Orientación sexual, identidad/expresión de género y diversidad física

El nuevo marco de salvaguardias incluye la orientación sexual y la identidad de género en la definición de “grupos vulnerables”. Sin embargo, no tiene en cuenta las circunstancias particulares de estas y otras comunidades a la hora de garantizar la no discriminación, la participación y el acceso al desarrollo responsable y los beneficios equitativos.

Recomendación: Incluir requisitos explícitos para la evaluación de los diversos impactos y la no discriminación, incluso en el acceso a los beneficios del proyecto, para las personas con una orientación sexual o identidad/expresión no conforme con su género, o físicamente diversas.

Personas con discapacidad

El borrador actual de salvaguardias incluye referencias prometedoras sobre el acceso universal y también contiene menciones sobre la accesibilidad en las consultas y la participación de las partes interesadas. Además incluye a las personas con discapacidad entre aquellas que pueden ser vulnerables a los impactos adversos del proyecto. Sin embargo, los derechos de las personas con discapacidad no están suficientemente protegidos en el marco de las salvaguardias, y la accesibilidad y la inclusión no están adecuadamente definidas para asegurar que todas las personas, incluidas las discapacitadas, puedan beneficiarse de los proyectos del Banco Mundial y no sólo verse perjudicadas por ellos.

Recomendación: Incluir un lenguaje que promueva los derechos de las personas con discapacidad, de conformidad con la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La “inclusión” debe ser definida para que incluya a las personas con discapacidad con el fin de garantizar que las barreras a la participación y al acceso a los beneficios del proyecto sean abordadas en todas las etapas, y los principios de acceso universal deben ser ampliados en todas las normas para permitir el acceso de todos en las fases de consulta, diseño, implementación y supervisión de los proyectos del Banco Mundial.

Seguridad

En el nuevo borrador de la Norma de Salud y Seguridad de la Comunidad incluye disposiciones relativas al personal de seguridad. Sin embargo, no son compatibles con el derecho internacional ni las mejores prácticas y tampoco cubren con claridad tanto las fuerzas de seguridad privadas como a las públicas. El borrador permite a los Prestatarios autorizar el uso de la fuerza para “fines preventivos y defensivos” y sólo hacer “consultas razonables” para saber si los trabajadores contratados para brindar seguridad no están involucrados en abusos en el pasado. No requiere que los prestatarios divulguen las disposiciones de seguridad ni tomen las medidas necesarias para garantizar que el personal de seguridad del gobierno no haga uso de la fuerza excesiva. El último borrador elimina el requisito de los mecanismos de reclamación no oficiales y una referencia al Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. No hay ninguna referencia a los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos.

Recomendación: Fortalecer las disposiciones en materia de seguridad para evitar el uso excesivo de la fuerza en relación con las actividades financiadas por el Banco. Exigir a los Prestatarios que sean transparentes sobre los acuerdos de seguridad y que tomen todas las medidas necesarias para prevenir, investigar, informar, juzgar y reparar las

violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad públicas o privadas en relación con las actividades financiadas por el Banco, incluyendo la provisión de mecanismos de reclamación a nivel de proyecto preparados para abordar las quejas de seguridad de las comunidades afectadas.

Participación y acceso a la información

El borrador contiene un lenguaje prometedor que requiere que los gobiernos prestatarios pongan en marcha la participación de las partes interesadas en todo el ciclo del proyecto. Desafortunadamente, los requisitos procesales esenciales para la revelación y consulta significativas han sido eliminados u omitidos, incluidos los requisitos de divulgación de las evaluaciones de impacto y de los planes de reasentamiento antes de la aprobación del proyecto.

Recomendación: Asegurar la participación plena y efectiva de las comunidades y los grupos marginados potencialmente afectados por el proyecto en las fases de diseño, evaluación, implementación y monitoreo, en consonancia con el derecho internacional. Requerir que toda la información sobre la evaluación, la mitigación y el reparto de beneficios (incluyendo un detallado Plan de Compromiso) para cualquier actividad de alto riesgo o riesgo sustancial financiada por el proyecto, sea divulgada 120 días antes de la aprobación del proyecto y puesta a disposición de las comunidades potencialmente afectadas de una forma y en un lenguaje accesibles.

Gestión de quejas y rendición de cuentas

El borrador de las políticas de salvaguardia contiene un lenguaje prometedor que requiere al Prestatario proporcionar un mecanismo de reclamación para facilitar la resolución de las preocupaciones y quejas de las partes interesadas. Sin embargo, el marco actual carece de los detalles suficientes para asegurar que estos mecanismos de reclamación sean eficaces.

Recomendación: Establecer requisitos para el diseño de mecanismos de reclamación con el fin de garantizar la accesibilidad (incluida la basada en la cultura, los factores socioeconómicos, el idioma, la geografía, la capacidad y el género), la transparencia y la independencia, la seguridad de los denunciantes, y el acceso a una reparación. Los mecanismos deben diseñarse con la participación de sus potenciales usuarios. Asegurar que ni los mecanismos de reclamación a nivel de proyecto ni el Servicio de Gestión de Quejas impiden el acceso directo al Panel de Inspección. Garantizar que notifican a las partes afectadas acerca de la disponibilidad del Panel de Inspección como una vía para la reparación.