

SALVAGUARDIAS Y POLÍTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS BPD: PUNTOS FUERTES Y DÉBILES

Como resultado de la presión de la sociedad civil, los principales bancos públicos de desarrollo han elaborado normas medioambientales y sociales que se aplican a sus inversiones en proyectos. Sobre el papel, estas normas o principios ofrecen importantes protecciones a las comunidades y las zonas naturales afectadas por la financiación de proyectos. Además, muchos BPD cuentan con políticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación.

Estas salvaguardias, su [aplicación obligatoria](#) en las actividades de los BPD, la supervisión y vigilancia de los BPD para garantizar su aplicación, y la disponibilidad de mecanismos de rendición de cuentas y reclamación para las comunidades cuando no se respetan las salvaguardias, se consideran algo que distingue a los BPD de las empresas privadas.⁸³ En esta sección se describen los puntos fuertes y débiles de las salvaguardias de los BPD.



Acción de los pueblos indígenas durante la COP 23 en Egipto.
Crédito: Kiara Worth / UN Climate Change (vía Flickr)

PUNTOS FUERTES

PROTECCIONES MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES

Cuando se aplican rigurosamente, las salvaguardias y la supervisión de los especialistas sociales y medioambientales de los bancos de desarrollo pueden marcar la diferencia en cuanto a si se destruye un hábitat crítico, si una represa es segura o inestable, si una carretera se desvía alrededor de las comunidades locales o éstas son desplazadas, si se respetan los derechos de los pacientes, si se respetan los sindicatos

o se utiliza mano de obra infantil, o si un programa de prestaciones públicas incluye o excluye a los hogares encabezados por mujeres. De este modo, las salvaguardias pueden tener el efecto de elevar los estándares ambientales y sociales de los proyectos financiados por los BPD, y pueden ayudar a [prevenir o mitigar](#) algunas de las peores repercusiones sociales y ambientales.⁸⁴



Protesta por la mina de Las Bambas.
Crédito: Mining Conflict Observatory.

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

En principio, las salvaguardias favorecen una mayor transparencia y participación. Cuando se respetan, las salvaguardias pueden abrir oportunidades para que las comunidades y los grupos accedan a la información, planteen sus preocupaciones y establezcan relaciones con los agentes del desarrollo y les presionen para defender sus derechos. Todos los principales organismos multilaterales, por ejemplo, exigen cierto grado de divulgación y consulta en torno a las repercusiones medioambientales y sociales (para las inversiones directas en proyectos). Las salvaguardias también pueden servir de poderoso gancho para exigir

el acceso a la información sobre las actividades de desarrollo del gobierno o de las empresas. En algunos contextos en los que el espacio de la sociedad civil es restringido, los BPD han sido útiles para apoyar el compromiso de la sociedad civil y crear cierto espacio para la participación cívica. Por ejemplo, los grupos de la sociedad civil de la región de Oriente Medio y Norte de África han utilizado el proceso del Marco de Asociación con el País del Banco Mundial para abrir un espacio a los ciudadanos, al menos para plantear sus preocupaciones sobre los planes de desarrollo del gobierno.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Muchos BPD disponen de mecanismos de rendición de cuentas y reclamación para atender las quejas cuando no se cumplen las políticas de salvaguardia. Estos mecanismos son especialmente importantes, ya que la mayoría de los BPD que trabajan a escala internacional no pueden ser demandados ante los tribunales por los impactos de sus proyectos. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden constituir un proceso útil de mediación entre las comunidades y las empresas o

los gobiernos. Pueden utilizarse para llamar la atención nacional o internacional sobre agravios, propuestas perjudiciales o prácticas injustas de un gobierno, empresa o sector industrial. También pueden ayudar a presionar a empresas y gobiernos para que respondan. En algunos [casos](#), pueden conducir a mejoras concretas en la vida de las personas, como la [indemnización](#) de las comunidades desplazadas o la cancelación de un proyecto perjudicial.⁸⁵

PUNTOS DÉBILES

Lamentablemente, como se describe a continuación, siguen existiendo importantes limitaciones en el alcance y la aplicación de las salvaguardias ambientales y sociales de los BPD, así como lagunas en otras políticas y prácticas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

GRAN PARTE DEL TRABAJO DE LOS BPD, EXCLUIDO DE LAS SALVAGUARDIAS

Las salvaguardias de los BPD solo cubren las inversiones directas en capital o los préstamos de los bancos. Las salvaguardias no son aplicables a una gran parte de la cartera de trabajo de los BPD, incluidos los préstamos para la formulación de políticas o la asistencia técnica.⁸⁶

DÉBIL APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDIAS

La aplicación y el cumplimiento de las salvaguardias de los BPD son débiles y a menudo muy deficientes.⁸⁷ A pesar de las firmes políticas de apoyo a la participación sobre el papel, las comunidades a menudo son incapaces de influir en la toma de decisiones de los BPD. Las consultas y la participación se convierten en meros “ejercicios de cumplir objetivos”, sin espacio para cambiar realmente los proyectos. Con frecuencia tampoco se respeta el derecho al CLPI de los pueblos indígenas.



ESTUDIO DE CASO

LAS NORMAS DE DESEMPEÑO DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL NO PROTEGEN LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES HOTELEROS EN TODA SU CARTERA

Tras un compromiso de cinco años con la financiación del Grupo del Banco Mundial en la industria hotelera, la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), la federación sindical mundial del sector hotelero, y grupos aliados han documentado fallos en la diligencia debida y violaciones de las salvaguardias en relación con 50 hoteles de 12 países que reciben

financiación del banco. A pesar de la protección de los derechos de los trabajadores en las normas de desempeño de la CFI, se han producido despidos por represalias de varios dirigentes sindicales, intentos de intimidar a los trabajadores organizados, despidos masivos abruptos de trabajadores y lugares de trabajo inseguros, entre otras violaciones de las salvaguardias y de la legislación nacional.⁸⁸

Sobre el papel, los BPD más grandes cuentan con políticas de tolerancia cero con las represalias.⁸⁹ Pero en muchos países y contextos, las personas que oponen resistencia a proyectos de desarrollo sufren ataques por hacerlo. Los BPD no aplican procesos de diligencia debida para evaluar y prevenir el riesgo de represalias cuando apoyan proyectos en esos contextos, ni abordan las represalias cuando se producen.

La aplicación deficiente es especialmente cierta en el caso de las inversiones de los BPD a través de intermediarios financieros. En estos casos, las salvaguardias y otras políticas medioambientales y sociales deberían cumplirse, pero rara vez se ponen en práctica.

LAS REPARACIONES SIGUEN SIENDO ESCASAS

Cuando los proyectos no cumplen las salvaguardias, las comunidades rara vez reciben reparaciones por el daño que el proyecto ha causado. A veces, los BPD abandonan los proyectos en los que no se respetan sus salvaguardias, pero esto también puede ser perjudicial.⁹⁰ Los BPD pueden abandonar los proyectos sin ningún proceso público, eliminando de hecho las

salvaguardias de protección que proporcionaban tras bastidores. Tampoco rinden cuentas de cómo su inversión hizo avanzar un [proyecto con efectos adversos](#) que, sin su apoyo, podría no haber salido adelante.⁹¹

BRECHAS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Del mismo modo, los procesos de [rendición de cuentas](#) de los BPD son limitados en el sentido de que no pueden obligar a actuar ni exigir reparaciones y justicia suficientes, y pueden estar sujetos a requisitos de admisibilidad restrictivos o ser lentos a la hora de formular recomendaciones.⁹² Cabe señalar que la sociedad civil está haciendo algunos avances en su lucha por las reparaciones, por ejemplo, para que los mecanismos de reclamación puedan recomendar

[soluciones a los perjuicios causados](#) por la violación de las políticas de los bancos anfitriones,⁹³ y para que los propios bancos de desarrollo formalicen su [enfoque a las reparaciones](#).⁹⁴ Sin embargo, los progresos de los BPD en este sentido siguen siendo lentos.

MUCHOS BPD SIGUEN SIENDO BASTANTE OPACOS

A pesar de las políticas de transparencia y divulgación, la mayoría de los BPD se quedan muy cortos en el cumplimiento del derecho a la información de las comunidades. Muchos BPD chinos impiden contractualmente que los prestatarios revelen información.⁹⁵ Aunque la mayoría de los BMD tienen acceso a la información y políticas de divulgación, las excepciones son generalizadas y la aplicación de las políticas de divulgación puede ser muy irregular. A

menudo, las y los ciudadanos ni siquiera pueden ver los contratos por los que sus gobiernos se endeudan con los BPD. Además, la [información sobre los proyectos](#) rara vez se actualiza, a menudo carece de detalles esenciales, es demasiado [técnica](#) y no está disponible en los idiomas locales.⁹⁶

DEBILITAMIENTO DE LAS SALVAGUARDIAS

Muchos clientes de los BPD y otras instituciones están presionando para que se flexibilicen aún más las normas existentes. En consecuencia, en los últimos años, muchas políticas de salvaguardias se han debilitado aún más, al centrarse en principios (en lugar de requisitos precisos y consecuencias en caso de incumplimiento), permitir que los proyectos se aprueben mediante planes de gestión ambiental y

social sin hacer evaluaciones ambientales y sociales rigurosas, y confiar a las [empresas y países prestatarios](#) (y a sus propios sistemas) una mayor responsabilidad en la determinación y aplicación de las salvaguardias.⁹⁷

LAS SALVAGUARDIAS NO SUSTITUYEN A LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

Dado que los BPD son propiedad de los Estados, deberían actuar como garantes de derechos dentro del sistema internacional de derechos humanos. Sin embargo, muchos de los grandes BPD multilaterales no aceptan que se les aplique el [sistema jurídico internacional de derechos humanos](#). Lo justifican en parte diciendo que tienen sus propias salvaguardias ambientales y sociales. En la práctica, sin embargo, estas salvaguardias no están a la altura de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.⁹⁸ Son una respuesta empresarial o económica inadecuada, que luego se legitima debido al increíble poder normativo que tienen los BPD.

Además, cuando las normas de los BPD se utilizan como punto de referencia, otras normas más sólidas pueden verse socavadas. Por ejemplo, la OCDE se basó en las Normas de Desempeño de la CFI como punto de referencia, en lugar de los más sólidos Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, que también incluyen la responsabilidad de proporcionar reparaciones y reflejan mejor la [legislación internacional sobre derechos humanos](#).⁹⁹



Protesta contra la mina de Yanacocha en Perú.
Crédito: Earthrights International.