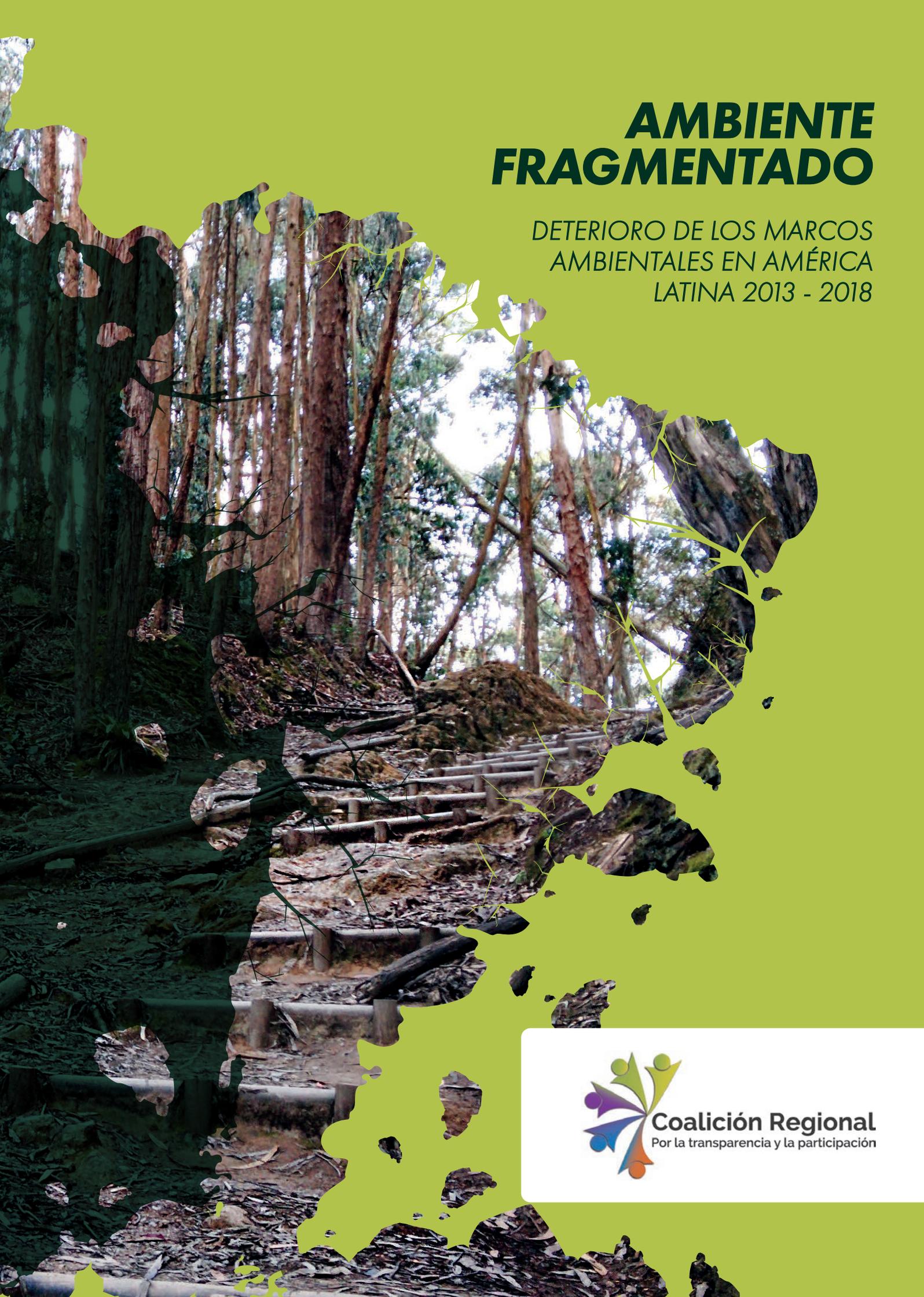


AMBIENTE FRAGMENTADO

DETERIORO DE LOS MARCOS
AMBIENTALES EN AMÉRICA
LATINA 2013 - 2018



Coalición Regional
Por la transparencia y la participación

AMBIENTE FRAGMENTADO

Deterioro de los marcos ambientales en América Latina 2013 - 2018

Impulsa:

Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, conformada por:

- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
- Asociación Ambiente y Sociedad (AAS)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)
- CONECTAS - Derechos Humanos

Autor:

Ciro Salazar Valdivia

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima, Perú

Teléfonos: 511-340 3780 / 511-340 3720

Correo electrónico: dar@org.pe

Web: www.dar.org.pe

Diseño, Diagramación e Impresión:

Nauttica Media Design SAC

Jr. Las Cidras N° 656 Int. 2 Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho

Teléfono: (511) 2659105

info@nautticamedia.com

Fotos de portada:

Gabriel Porras

Cita Sugerida:

AMBIENTE FRAGMENTADO

Deterioro de los marcos ambientales en América Latina 2013 - 2018

Lima, 2018, 60 pp.

Primera Edición: Diciembre de 2018, consta de 1000 ejemplares

Impresión: Enero 2019

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-02063

La publicación ha sido posible gracias a la colaboración de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, conformada por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) de Colombia, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia, Conectas - Derechos Humanos (CONECTAS) y Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Perú.

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de Rainforest Foundation Norway (RFN). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway (RFN).

AMBIENTE FRAGMENTADO

***Deterioro de los marcos
ambientales en América Latina
2013 - 2018***

A photograph of a sunset over a body of water. The sky is filled with soft, colorful clouds in shades of orange, pink, and purple. The water in the foreground is dark with gentle ripples. In the middle ground, a dense line of palm trees is silhouetted against the bright horizon. The overall mood is serene and contemplative.

“Solo Dios puede garantizar la reducción de la deforestación en la Amazonía”

Sarney Filho, Exministro de Medio Ambiente de Brasil¹

1. Ver: <https://www.diarioinduscom.com/na-noruega-sarney-filho-diz-que-so-deus-garante-recuo-de-desmatamento/>

Índice

Agradecimientos	6
Introducción	7
Siglas y acrónimos	9
I. SITUACIÓN DE LOS MARCOS REGULATORIOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA (AL)	11
1.1 La regulación ambiental al inicio del boom exportador de materias primas	12
1.2 Marcos regulatorios actuales en América Latina	14
1.2.1 Lo que ellos piensan: Evaluaciones del BM y la OCDE	14
1.2.2 Cambios recientes en las legislaciones ambientales	17
1.2.2.a Brasil	18
1.2.2.b Colombia	20
1.2.2.c Perú	22
1.2.2.d Bolivia	24
1.2.3 Aspectos complementarios sobre la evolución de los marcos regulatorios	25
1.2.4 Cambios positivos recientes en la gestión ambiental	27
1.2.5 Comentarios finales sobre el resultado de los cambios normativos en materia ambiental	28
II. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES (IFIS) EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA LATINA	31
2.1 Un análisis de las salvaguardas de las IFIS	32
2.2 El rol del BID y el BM en la gestión ambiental en América Latina	33
2.2.1 Los préstamos del BID	34
2.2.1.a BID-México	36
2.2.1.b BID-Colombia	38
2.2.2 Los préstamos del BM	39
2.2.2.a BM – Colombia	39
2.2.2.b BM – Perú	42
2.2.3 El caso de Bolivia	43
III. EL PARAÍSO DEL CONTAMINADOR Y EL EFECTO DE LA CORRUPCIÓN	47
IV. MECANISMOS DE MERCADO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL	51
Conclusiones y recomendaciones	58

Agradecimientos

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) es una asociación civil sin fines de lucro comprometida en la construcción de la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la Amazonía, que este 2019 suma 15 años de vida institucional. Uno de sus objetivos estratégicos en el marco del Plan Estratégico Institucional 2018-2022 es “promover la gobernanza ambiental”. Bajo este objetivo, la promoción de una normativa ambiental con altos estándares así como de la independencia y fortalecimiento de las instituciones ambientales son líneas de intervención prioritarias para DAR.

La presente publicación es parte del esfuerzo institucional de DAR y sus miembros, en la promoción de una gobernanza ambiental basada en un marco legal caracterizado por incorporar altos estándares, así como la capacidad fiscalizadora y sancionadora de las instituciones públicas

Por ello, DAR agradece a *Ciro Salazar*, autor de la publicación, por su trabajo en el análisis de la evolución reciente de los marcos legales en materia ambiental, ocurrido en un grupo representativo de países de Sudamérica. DAR también agradece a la Coalición Regional por la Transparencia y Participación, por sus valiosos comentarios y revisiones al presente texto.

Asimismo, DAR también expresa su agradecimiento a *Vanessa Cueto La Rosa*, coordinadora del Programa de Gobernanza y Gestión Ambiental, por dirigir el desarrollo de la publicación; y a todo el equipo del programa por su apoyo y aliento constante para la realización del presente trabajo.

Finalmente, DAR agradece de manera especial a *Rainforest Foundation Norway* por su apoyo, que hizo posible esta publicación.

Introducción

La medición del crecimiento económico, condición que se considera necesaria para transitar hacia el desarrollo sostenible, no incorpora el costo de la degradación ambiental de las actividades humanas. Se sabe que a inicios del presente siglo, China estimó que dicho costo representaba un 10% de su PIB². Si bien por razones políticas su metodología de estimación no pudo incluirse en el cálculo periódico de su PIB, actualmente la Oficina Nacional de Estadísticas viene elaborando una nueva métrica que incorpore un componente de sostenibilidad³. De concretarse, probablemente represente un cambio significativo en su economía, con implicancias sistémicas e influencia a escala global.

En realidad, aún si nos atenemos a consideraciones estrictamente económicas, el PIB es un indicador muy cuestionado por estimar con poca precisión el valor de la producción⁴; pero su debilidad como indicador de desarrollo es tanto mayor cuando nos percatamos de que, por ejemplo, no incorpora el costo en salud derivado del impacto ambiental de las actividades productivas. En la práctica, la no inclusión del costo de la degradación ambiental actúa como un incentivo perverso a todos los actores económicos, y los gobiernos en primer lugar, para no abordar de manera integral los impactos ambientales de las actividades económicas.

Es así que, resultaba auspicioso el surgimiento que tuvo lugar desde la década del 90 de diversas iniciativas de mercado con miras a fortalecer la gobernanza ambiental global, impulsadas por sociedad civil, el sector privado, gobiernos y organismos multilaterales, y que se han materializado en: estándares y certificaciones ambientales; la inclusión de disposiciones laborales y ambientales que promueven la Responsabilidad Social Empresarial y los aportes voluntarios del sector privado en acuerdos de comercio; políticas de salvaguardas sociales y ambientales para el otorgamiento de créditos por parte de la banca; la exigencia a empresas extractivas por parte de la Securities Exchange Commission (SEC), de transparentar aspectos ambientales y laborales⁵, entre otros.

Es importante recordar en este punto el marco conceptual del Informe Summers, un documento interno del entonces economista jefe del Banco Mundial elaborado en 1991⁶, que sustentaba la necesidad de transferir industrias contaminadoras a los países con menos desarrollo⁷; documento que merece ser evaluado al momento de analizar el rol de las iniciativas de mercado. En todo caso, en base a la evidencia disponible a la fecha se hace necesario realizar una evaluación detallada de los resultados de estas iniciativas, tal como se sustentará en el presente informe.

-
2. "National Income and Environmental Accounting", Harris Jonathan, Brian Roach; Environmental and Natural Resource Economics, Global Development and Environment Institute, Tufts University, 2016.
 3. Ver: <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2125481/can-china-realise-xi-jinpings-vision-green-measure>
 4. "The trouble with GDP", The Economist, Abril 2016.
 5. "Dodd-Frank and the environment: from the belly of the Trojan horse", Smith et al., Crowell & Moring LLP, 2012.
 6. Ver: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43247.html>
 7. Para lo cual el informe se señalaba dos razones: i) los más pobres no viven el tiempo suficiente para sufrir los daños ambientales; ii) las muertes en los países pobres tienen costos menores que en países ricos.

Es en este marco, caracterizado por una debilidad estructural en el sistema económico que no mide los costos de la degradación ambiental, así como por la incertidumbre respecto de si las iniciativas de mercado han generado o no beneficios en la gestión ambiental al día de hoy, que resulta importante conocer la evolución reciente de los marcos regulatorios ambientales nacionales. Si bien el éxito de las regulaciones nacionales, así como el de los mecanismos de mercado, están ambos sujetos a limitaciones de carácter sistémico, es en el ámbito de las políticas públicas donde la sociedad civil dispone, en teoría, de mayores herramientas formales de incidencia sobre los actores clave, en este caso, los gobiernos.

Es por ello que el presente informe se propone exponer dicha evolución en un grupo de países de América Latina y, tentativamente, la influencia que sobre ésta han ejercido las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), particularmente las multilaterales y los bancos nacionales de desarrollo. Como se sabe, para la realización de proyectos, o de cualquier actividad económica, las IFIS, así como la banca en general, están al inicio de la cadena, y esa posición les otorga un poder de influencia en el resto de actores económicos. La banca hace que la música suene y determina el ritmo de la orquesta.

Para efectos de lograr el objetivo señalado, y considerando limitaciones de tiempo y acceso a la información, se ha decidido enfocar el análisis en Brasil, Bolivia, Perú y Colombia, países con tendencias políticas y procesos de apertura comercial diferenciados, lo cual permitirá identificar si hay un patrón de evolución normativo acorde a dichas tendencias o éste es indistinto de ellas. El caso de México, por su peso económico, así como por la influencia que la reforma energética emprendida por este país desde el 2013 ha generado en la región, también será abordado.

Siglas y Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
ANLA	Autoridad Nacional de Licencia Ambiental
ANSIPA	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
APP	Asociaciones Público Privadas
AV	Aportes Voluntarios
BDC	Banco de Desarrollo de China
BEIC	Banco de Exportaciones e Importaciones de China
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (Antes Corporación Andina de Fomento).
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGR	Contraloría General de la República de Colombia
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FET	Fair and Equitable Treatment
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GREFI	Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura
IBAMA	Instituto Brasileiro de Ambiente y Recursos Naturales Renovables
IED	Inversión Extranjera Directa
IFIS	Instituciones Financieras Internacionales
IIRSA	Iniciativa de Integración Regional Sudamericana
ISDS	Investor State Dispute Settlement
ITS	Instrumento Técnico Sustentatorio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OT	Ordenamiento Territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros de Perú
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SEC	Securities Exchange Commission
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de México
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SENER	Secretaría de Energía de México
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPP	Trans Pacific Partnership
ZEE	Zonificación Ecológica Económica



FOTO: Angela Marie

I. Situación de los marcos regulatorios ambientales en América Latina (AL)

Las constituciones de la mayoría de países de América Latina establecen de manera expresa el derecho de sus ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente sano, así como el deber del Estado de proteger el ambiente y los ecosistemas. Sin embargo, el ejercicio y goce efectivo de estos deberes y derechos parecen estar supeditados a las políticas, normas y proyectos que sean necesarios para garantizar el crecimiento económico y cerrar las brechas de infraestructura. Sobre este último punto, cabe resaltar que el Banco Mundial (BM) estima una brecha anual de US\$180 billones para la región⁸, lo que significaría que invertimos la mitad de lo que deberíamos.

Una reciente publicación del BID sobre la eficiencia del gasto público en América Latina⁹, la cual estima que el dinero público malgastado en la región sería suficiente para superar la pobreza extrema, se añade al cúmulo de literatura que desde diversas disciplinas y enfoques nos llevan a cuestionar la idea según la cual el crecimiento económico es una condición indispensable para mejorar el bienestar de las poblaciones. Amartya Sen¹⁰, entre otros, va más allá al sustentar convincentemente la importancia de las redes de solidaridad entre las personas, así como la necesidad de revisar el concepto de desarrollo. Así, la relación entre crecimiento económico y bienestar no es tan evidente como pareciera, más aún si consideramos el costo de la degradación ambiental, no solo porque su inclusión podría reducir drásticamente las estimaciones de crecimiento, como en el caso de China referido previamente, sino porque una de las áreas en las que los impactos de dicha degradación se evidencia, es en el estado de salud de las poblaciones.

Para efectos de exponer cuál ha sido la tendencia en los últimos años en los marcos regulatorios nacionales, e indagar en los factores económicos que habrían influido en los cambios que puedan haberse registrado, nos parece ilustrativo presentar primero, brevemente, cómo era la gestión ambiental al inicio del periodo del boom de las materias primas (2004-2013); esto permitirá tener una mejor perspectiva y hacer comparaciones con el estado actual de la misma. Posteriormente se expondrán los aspectos más relevantes de las evaluaciones ambientales a nivel país realizados por el BM y la OECD, lo que nos permitirá contar con diagnósticos recientes desde el punto de vista de organismos que, precisamente, priorizan el crecimiento económico como condición para el desarrollo, para luego hacer un recuento de los principales cambios normativos ocurridos en los países foco del estudio.

8. Ver: <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/05/11/time-is-now-to-build-future-for-latin-america-and-the-caribbean>

9. "MEJOR GASTO PARA MEJORES VIDAS: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos", BID, 2018.

10. "Primero la gente : una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado", Amartya Sen, Bernardo Kliksberg, 2007.

1.1 La regulación ambiental al inicio del boom exportador de materias primas

En el 2007, el BM publicó una investigación que analizaba el marco conceptual e implementación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en AL¹¹. Al ser el EIA una de las herramientas más importantes de los sistemas de evaluación ambiental, este análisis provee una mirada panorámica de las fortalezas y debilidades de las gestiones públicas al inicio del boom. Una virtud adicional de esta investigación es que realiza comparaciones con el enfoque que se le da al EIA en Estados Unidos. El cuadro N°01 resume los hallazgos más importantes de esta investigación.

Así, dicho análisis identifica al menos tres debilidades estructurales con las que ALC recibió el boom de las materias primas: 1) Los aportes de la sociedad civil, en particular las poblaciones de las áreas de influencia directa e indirecta, no son tomados en cuenta en la elaboración de los EIA; 2) Las entidades regulatorias carecen de recursos y mecanismos eficientes de monitoreo de los proyectos y; 3) La lógica que guía el uso del EIA es más reactiva, de reducción de impactos, antes que preventiva y de asegurar la información necesaria previa a la realización del proyecto para reducir los riesgos de impactos ambientales.

Es importante mencionar que el enfoque precautorio en la gestión ambiental ya había sido incorporado formalmente en las políticas públicas de varios de los países de la región, en vista que ésta se encontraba entre los principios reconocidos por el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992) e incluso en el Acuerdo sobre Medidas Fitosanitarias (1994) en el marco de la Organización Mundial de Salud¹², suscrito por estos. De tal forma que cuando el BM identificaba que la naturaleza de los EIA en la región tenía un carácter más reactivo, se evidenciaba que dicho enfoque no había sido interiorizado por las instituciones ambientales de los países.



FOTO: Ministerio de Defensa del Perú

-
11. "A Comparative Analysis of Environmental Impact Analysis Systems in Latin America", Ernesto Sanchez - Triana and Santiago Enriquez, 2007. Ver: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c688c7004c08ac00ae87be79803d5464/2_EIA+in+LAC+IAIA+Seoul.pdf?MOD=AJPERES
 12. "El principio precautorio en el derecho y la política internacional", Carmen Artigas, Cepal, 2001.

COMPARACIÓN ENTRE EL ENFOQUE Y PRÁCTICA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS EIA ENTRE ALC Y ESTADOS UNIDOS.

CRITERIO	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	ESTADOS UNIDOS
<i>Naturaleza del EIA</i>	Herramienta de gestión ambiental para el control de impactos.	Proceso para incorporar aspectos críticos ambientales y sociales definidos por los grupos de interés de proyectos, en el proceso de toma de decisiones de las autoridades ambientales.
<i>Alcance del EIA</i>	Solo 3 países cuentan con requerimientos específicos para considerar diversos impactos a ser incluidos en la EIA, así como mecanismos para obtener insumos de grupos de interés,	Se establece la necesidad de consultar a diversos grupos de interés, incluidos grupos indígenas, los potenciales impactos más relevantes a ser incluidos en los términos de referencia para el EIA.
<i>Identificación de necesidades de EIA</i>	En base a adecuación de aspectos del proyecto a una lista de referencia de consideraciones	En base a la magnitud de los efectos potenciales del proyecto o acción.
<i>Participación de la sociedad</i>	En al menos la mitad de los países las consultas públicas se realizan en una etapa en la que las principales decisiones han sido tomadas. En el resto de países no hay evidencia de si la participación pública es efectivamente tomada en cuenta,	Se contempla en dos momentos: en el proceso de identificación de la necesidad de requerir un EIA y cuando se cuenta con una versión preliminar que se somete a consulta.
<i>Identificación de Términos de referencia del EIA en base a impactos estimados</i>	Solo 3 países cuentan con este proceso formalmente.	Proceso claramente establecido y en el que se exige la participación de todos los grupos de interés.
<i>Evaluación de alternativas en función a las implicancias ambientales del proyecto</i>	Solo dos países de la región contemplan efectivamente este proceso en sus EIA al mismo tiempo que la facultad de sus agencias evaluadoras para seleccionar alternativas a proyectos. La mayoría de países lo contempla de una forma casi declarativa, sin mayores especificaciones o parámetros	Es considerado el principal elemento de análisis en el EIA. La agencia ambiental a cargo determina, de ser el caso, las alternativas al proyecto presentado y para esta decisión considera la opinión de los grupos de interés.
<i>Medidas de mitigación y monitoreo</i>	Si bien la mitad de los países incluyen especificaciones detalladas y planes integrales, se identifica una brecha significativa en las acciones de monitoreo por parte de los entes estatales.	Claramente establecidas en planes integrales aunque no se reporta evidencia de la efectividad en el seguimiento por los entes del Estado.

Fuente: Ernesto Sánchez-Triana and Santiago Enríquez (2007). *Elaboración propia.*

1.2 Marcos regulatorios actuales en América Latina

Pese a diversos cambios legislativos e institucionales en materia de gestión y evaluación ambiental, así como proyectos de cooperación técnica entre los países e instituciones como el BM o el BID para el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, éstas en la actualidad presentan serios vacíos e ineficiencias.



FOTO: Banco Mundial

1.2.1 LO QUE ELLOS PIENSAN: EVALUACIONES DEL BM Y LA OCDE

Se presenta a continuación los principales hallazgos de evaluaciones recientes sobre la gestión ambiental en los países foco del presente estudio, realizado por el BM en su “Diagnóstico del Sistema País” y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la Evaluación Ambiental País.

El cuadro N°02 sintetiza los principales hallazgos expuestos por el BM. Como lo recoge el cuadro, el banco cuestiona la calidad regulatoria debido a los bajos estándares ambientales en Brasil, Colombia y Perú (este aspecto no es abordado en el caso de Bolivia), además observa para todos los países la persistencia de serias afectaciones ambientales derivadas de pérdida de bosques y contaminación del agua y otros recursos naturales, generadas a su vez por diversas actividades económicas. Por otro lado, sus hallazgos dan cuenta de serias debilidades

en la institucionalidad en vista del débil monitoreo e implementación de sus marcos regulatorios, así como la falta de coordinación entre instituciones y de marcos legales coherentes referidos al ordenamiento territorial. Esto último cobra especial relevancia dado que es una de las herramientas claves para el planeamiento que deben realizar las instituciones públicas.

En cuanto a la gobernanza, que el banco ha definido como “un adecuado y transparente cuerpo de instituciones ambientales, políticas y programas que involucran activamente a la población en su formulación e implementación”¹³, cabe precisar que si bien para los casos de Colombia y Brasil el BM no la aborda expresamente, los resultados de sus análisis permiten estimar que no es una característica de estos países.

13. Ver: http://web.worldbank.org/archive/website01007/WEB/0__C-102.HTM?contentMDK=20288671&contTypePK=64154033&folderPK=570373&sitePK=460957&callCR=true

ASPECTOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL ACTUAL EN BRASIL, BOLIVIA, PERÚ Y COLOMBIA SEGÚN EL BM

	INSTITUCIONALIDAD	IMPACTOS AMBIENTALES	GOBERNANZA	REGULACIÓN AMBIENTAL
Bolivia (2015)	Debilidad institucional e interferencia política hacen al sector extractivo propenso a la corrupción. Ausencia de separación de funciones y capacidad institucional en el sector hidrocarburos y minero; así como de una única y bien definida estrategia de gobierno para confrontar los impactos socio ambientales.	La contaminación del agua es generalizada debido a la falta de tratamiento de aguas residuales y efluentes de industrias, incluidas la minería. La cobertura forestal (debido a expansión de la agricultura mecanizada, pastoreo y pequeña agricultura) se pierde a un ritmo que coloca a Bolivia entre los principales deforestadores en el mundo	La gobernanza en el sector extractivo es muy débil, especialmente en transparencia y rendición de cuentas. Limitada participación de bolivianos en proceso de toma de decisiones.	No analizado.
Brasil (2016)	La regularización de tierras forestales y agrícolas carecen de herramientas de información de datos espaciales, recursos y capacidades a nivel municipal. Pese a contar con recursos y personal relativamente bien capacitado, adolece de una efectividad en la aplicación de leyes. Solo un mínimo porcentaje de las multas ambientales es efectivamente recabado por el Estado.	Efluentes industriales, incluidos metales pesados e hidrocarburos, han sido detectados en cuerpos de agua en regiones metropolitanas. Las aguas residuales industriales son todavía descargadas en cuerpos de agua sin tratamiento previo. Los ríos que bordean Sao Paulo y Recife, no son aptos para potabilizar.	No analizado	Pese a contar con recursos y personal relativamente bien capacitado, presenta una baja calidad regulatoria.
Colombia (2015)	La deforestación y degradación ambiental se incrementarían luego del Acuerdo de Paz por la expansión de la frontera agrícola; nuevas carreteras e infraestructura para mejorar el acceso a la amazonia y garantizar el acceso a nuevas concesiones mineras y petroleras; a la expansión de la minería, tala ilegal y cultivos ilegales; la acelerada migración a zonas rurales de un significativo porcentaje de los 5.5 millones de desplazados; etc.	El costo de la degradación ambientales ha incrementado en la última década. Persisten prácticas ineficientes e insostenibles tanto agrícolas, de industrias extractivas, ganadería, construcción de carreteras como en urbanización que degradan los ecosistemas.	No analizado	Ausencia de una regulación ambiental, monitoreo y fortalecimientos efectivos. Ausencia de controles para el uso de la tierra. El valor de las tierras, en particular el asociado a servicios ecosistémicos, no suelen ser incluido en la planificación de inversiones.
Perú (2017)	Existe un débil monitoreo y cumplimiento de estándares por parte de la pequeña minería que ha permitido la proliferación de la minería ilegal a informal. En general subsiste una débil coordinación entre ministerios y entre estos y gobiernos locales. Debido a una presencia mínima del Estado se facilita la pérdida de bosques por parte de la agricultura y ganadería.	La mayor parte de la pérdida de bosques se debe a la agricultura y ganadería a pequeña y gran escala. Alrededor del 80% de la madera extraída de Loreto y Ucayali, importantes zonas productoras, es de procedencia ilegal. Además, esta actividad ha puesto en grave riesgo de salud a comunidades nativas en aislamiento voluntario. Proyectos de hidroeléctricas en algunos importantes ríos pueden reducir diversidad de peces. Se estima que el costo de la degradación ambiental esta entre el 3.5 y 5% del PIB.	Las industrias extractivas son ampliamente percibidas como fuente de degradación ambiental y conflicto social pues pueden contaminar el agua, aire y suelos. El sistema de distribución del canon minero incrementa la desigualdad entre los distritos mineros y los adyacentes.	El marco regulatorio carece de estándares ambientales apropiadas; de un monitoreo amplio y sistemático; de coordinación y planificación entre las instituciones a cargo de monitorear actividades y suficientes canales de participación pública, incluida la provisión de información y espacios para el monitoreo por parte de la sociedad civil.

Elaboración propia en base a: "Perú: Systematic Country Diagnostic", 2017; "Colombia: Systematic Country Diagnostic", 2015; "Bolivia: Systematic Country Diagnostic", 2015; y "Brasil: Systematic Country Diagnostic", 2016.



FOTO: PCM Perú

Por su lado, la OCDE ha elaborado 3 informes sobre el desempeño ambiental para países de la región: Chile, Perú y Colombia. A continuación, reseñaremos los principales hallazgos respecto de los dos últimos.

Para el caso de Colombia (2014)¹⁴, la OCDE considera deficientes los mecanismos de rendición de cuentas que practican las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), responsables de implementar las políticas ambientales a nivel regional, y agrega que están subfinanciadas. Por otro lado, encuentra incoherencia entre los marcos regulatorios emitidos por el Ministerio del Ambiente y el de Minas, que a su juicio originan incumplimientos con las licencias ambientales. En cuanto a la legislación ambiental, alerta sobre los altos niveles de incumplimiento, particularmente en lo referido a emisiones en el aire y agua, así como las relacionadas a actividades de tala ilegal y minería ilegal¹⁵. Sobre el nivel de participación pública en los procesos de las EIA, señala que es muy bajo (bordea el 15%), situación que atribuye al escaso interés de las autoridades ambientales por hacer que el actor privado a cargo de los proyectos cumpla este requisito. Finalmente, advierte que existe muy poca información sobre los procesos de monitoreo de las disposiciones ambientales y que pese a diversas disposiciones emitidas entre el 2009 y 2010, que buscaron fortalecer la capacidad de aplicación de sanciones y multas, ésta ha sido muy limitada.

Para el caso de Perú (2017)¹⁶, la OCDE alerta sobre la necesidad de contar con una ley de ordenamiento territorial; sobre este mismo tema, cuestiona la Ley 30230 del 2014, dada en el marco de un conjunto de medidas de promoción de las inversiones pues “posibilitó la adopción de medidas tributarias y la simplificación de los mecanismos de concesión de permisos a fin de dar mayor dinamismo a las inversiones, pero que impone limitaciones al ordenamiento territorial”. Asimismo, reconoce un considerable incremento en los casos de conflictos sociales, la mayoría de ellos relacionados a aspectos socioambientales vinculados a “la segregación territorial y al uso y aprovechamiento desiguales de los servicios ambientales”; en ese sentido, considera que una adecuada implementación de la Consulta Previa, sobre todo a grandes proyectos de extractivos y energéticos, tiene un largo trecho para alcanzarse, por lo que recomienda profundizar dicho proceso. En cuanto al sector minero, propone incorporar la temática ambiental en informes como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). Por otro lado, sobre las sanciones a infractores ambientales, alerta que “las multas que se pagan distan mucho del costo económico de los daños ambientales que se pretende evitar” Finalmente, dada la falta de evaluación de los efectos ambientales de las políticas económicas, plantea que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) debe también ser aplicadas a la política energética y a los planes de transporte.

14. “Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014”, OCDE.

15. En cuanto a las emisiones de aire señala que “menos de la mitad de las autoridades ambientales del país tienen la información suficiente para saber cuándo se alcanzan los niveles de alerta ambiental, y solo unos pocos centros urbanos cuentan con inventarios de emisiones” Idem 14 (pág.57)

16. “Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú 2017”, OECD.

Al igual que en el caso del BM, las debilidades de las que da cuenta la OCDE son de carácter estructural, como por ejemplo lo referido al ordenamiento territorial y la falta de inclusión de los efectos ambientales en la generación de políticas económicas en Perú, o la incapacidad de hacer

cumplir la legislación ambiental en Colombia. Esto alerta del enorme reto que tienen por delante los países analizados para efectos de alcanzar una sólida institucionalidad ambiental y desarrollo de proyectos con un enfoque de sostenibilidad.

1.2.2 CAMBIOS RECIENTES EN LAS LEGISLACIONES AMBIENTALES

A continuación se procede a hacer un recuento de los principales cambios normativos en materia ambiental acontecidos durante los últimos cinco años en los países foco de nuestro estudio, los mismos que habrían minado la institucionalidad de

los ministerios del ambiente de los países. El cuadro N°03 resume los principales impactos identificados, luego se procede a detallar por país las medidas adoptadas.

Cuadro N° 03

PRINCIPALES MEDIDAS DE DEBILITAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL ENTRE EL 2013 Y 2018 EN BRASIL, BOLIVIA, PERÚ Y COLOMBIA.

BRASIL	BOLIVIA	PERÚ	COLOMBIA
Debilitamiento del régimen de sanciones ambientales: responsables pueden convertir penalidades (rebajadas) en proyectos de recuperación.	Se impulsa operaciones hidrocarburíferas en áreas de alta biodiversidad. Incluso con potencial de ser desarrolladas vía fractura hidráulica (fracking)	Se quitó rol de rectoría en materia de OT al Ministerio del Ambiente y se desnaturaliza tanto esta herramienta como la ZEE. Se le quitó también la facultad de establecer Zonas Reservadas.	Se ha debilitado el OT emitido por CARs pues licencias ambientales de proyectos pueden desconocer dichos OT.
Debilitamiento de la protección de territorios indígenas y reducción de fondos para conservación de bosques, de la mano con el fomento de proyectos agrícolas a gran escala.	Promoción de la minería de oro en ríos amazónicos como el Madre de Dios.	Se debilita el proceso de decisión de Comunidades Campesinas respecto de la autorización de actividades minera en territorios comunales.	Se ha permitido que actividades en hidrocarburos (como la extracción de no convencionales) pueden realizarse sin necesidad de licencia ambiental.
Recorte de presupuesto del Ministerio del Ambiente así como de FUNA (Fondo para Fundación Nacional Indígena) en hasta un 40%.	Promoción de la ampliación de la frontera agrícola en zonas que habían sido deforestadas ilegalmente.	Se debilitan requisitos para otorgar autorizaciones de vertimientos de aguas residuales y su monitoreo. Se amplía a 9 años el plazo de adecuación.	Se ha debilitado rigurosidad de licencia ambiental por la simplificación administrativa para agilizar el trámite de obtención.
Recortes a la extensión de varias zonas catalogadas como Floresta Nacional, la categoría más estricta de protección ambiental.	Se debilita la Consulta Previa al recortar plazos y abrir la posibilidad de prescindir de este proceso.	Se debilita el proceso de emisión de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP).	

Elaboración propia en base a fuentes gubernamentales, periodísticas y de sociedad civil diversas (ver referencias en el análisis).

1.2.2.a Brasil

En mayo de 2012, una nueva versión de la Ley Forestal aprobada por el congreso brasileño, con algunos vetos de la presidenta Rousseff incluidos¹⁷, representó un retroceso en la gestión ambiental de este país debido a que libraba del pago de multas a quienes habían deforestado antes del 2008, siempre que cumplieran medidas mínimas de reforestación, la aplicación de requerimientos también mínimos de reforestación a pequeños agricultores, o la reducción de las "Reservas Legales", mayoritariamente dentro de propiedades dedicadas a la actividad agrícola y ganadera¹⁸, de 80% a 50%¹⁹. Este escenario se agrava desde fines de 2016, en medio de una grave crisis política y una cámara de diputados ampliamente dominada por representantes del sector agroindustrial²⁰.

Así, diversas reformas iniciadas a fines de 2016, han tenido como consecuencia debilitar la conservación de áreas protegidas y territorios indígenas a través de la promoción de proyectos agrícolas a gran escala y el recorte del presupuesto destinado al Ministerio del Ambiente y a la FUNAI (Fundación Nacional del Indio), la principal agencia pública que apoya a los cerca de 900,000 indígenas que viven en Brasil²¹. En efecto, la FUNAI ha empezado a recortar su presencia en áreas donde se desarrolla la llamada minería salvaje o garimpo, operaciones a pequeña escala altamente contaminante y con prácticas de explotación laboral, así como en las áreas desde las que monitorea la presencia de indígenas en aislamiento voluntario²².

En octubre de 2017, pocos días antes de que la Cámara de Diputados del Brasil²³ librara al presidente Temer de responder por graves acusaciones de corrupción, éste propuso lo que luego se materializó en el Decreto N°9.179²⁴, que posibilita a infractores ambientales eludir el pago de buena parte de las multas aplicables, a través de un mecanismo de reconversión de multas que contempla dos posibilidades: uno que otorga un descuento del 35% de la multa siempre y cuando el resto de ella sea invertido en la recuperación de los servicios ambientales en un lugar distinto de donde ocurrió el daño, y otro que otorga un descuento del 60% siempre que el diferencial sea aplicado en la recuperación de un proyecto prioritario, determinado por el Estado en coordinación con actores de sociedad civil.

Esto se da en el marco de una debilitada capacidad de cobrar multas por parte del Estado. Según un informe publicado por el Folha de São Paulo²⁵, entre el 2011 y el 2014, en promedio, los infractores ambientales pagaron solo el 8.7% de las multas que se les impusieron. El informe cita a un funcionario del Instituto Brasileiro de Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), agencia federal encargada de realizar inspecciones ambientales, quien reconocía que el sistema

-
17. Ver: <https://forestsnews.cifor.org/10017/en-medio-de-la-controversia-de-la-ley-forestal-de-brasil-los-vetos-presidenciales-beneficiaran-a-los-bosques?fnl=es>
 18. "The legal reserve areas compensation mechanism and its economic and environmental implications", Jessica Santos da Silva y Victor Eduardo Lima Ranieri, Universidad de Sao Paulo, Brasil, 2014; en *Ambiente & Sociedade*, São Paulo v. XVII, n. 1 p. 115-132.
 19. Las Reservas Legales son áreas dentro de propiedades privadas asentadas en zonas rurales amazónicas que no deben ser intervenidas. Ascendían al 80% de la propiedad pero la propuesta de nueva Ley Forestal las redujo a 50%.
 20. "La Amazonia está de remate", *The New York Times*, 04.07.2017
 21. "Brazil, home of Amazon, rolls back environmental protection", Reuters, 15.05.2017
 22. "Crise na FUNAI fecha 5 bases de protecao a indios isolados", *Folha de Sao Paulo*, 21.04.2017. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877379- crise-na-funai-fecha-5-bases-de-protecao-a-indios-isolados.shtml>
 23. 230, de un total de 513 diputados son los llamados ruralistas pues defienden intereses del sector agroindustrial.
 24. Ver: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9179-23-outubro-2017-785605-publicacaooriginal-154023-pe.html>
 25. "In Brazil, Environment Law Breakers Pay only 8.7% of Fines", *Folha de Sao Paulo*, 23.11.2015



FOTO: Deni Williams

judicial permite un largo periodo de tiempo para que infractores apelen las multas y que tienen a su disponibilidad varias instancias para hacerlo. Por otro lado, el propio gobierno ha reconocido recientemente que tan solo el 5% de las multas que aplican a nivel federal son cobradas²⁶.

Más grave aún, desde fines del 2016 el presidente Temer impulsó las Medidas Provisionales 756 y 758 y modificadas luego en la Cámara de Diputados en mayo de 2017, sobre las que se estimó que cerca de 1 millón de has. de la Floresta Nacional, la categoría de protección ambiental más estricta en Brasil, podrían ser recategorizadas como Áreas de Protección Ambiental, una categoría de protección menor que incluso permite la comercialización de las tierras y la realización de actividades económicas como agricultura, ganadería y minería²⁷. Tras presiones internacionales²⁸, Temer derogó estas medidas, sin embargo se comprometió a enviar una nueva propuesta que implicaría menores recortes²⁹. Es importante mencionar que, tal como sucede en el caso del Parque Nacional Jamanxim, estas iniciativas beneficiarían a productores ganaderos que desde la década pasada vienen incrementando la ocupación de la Amazonía.

En este contexto, una de las iniciativas promovidas en el marco del Código Forestal, que ha sido ratificada por la Corte Suprema del Brasil a inicios de año, es introducir nueva normativa sobre derechos de propiedad de tal forma que se crea una amnistía que les permite que pequeños agricultores formalicen la propiedad que han venido ocupando y trabajando informalmente, pero, tal como está planteada la norma, esto evitaría la reforestación que debería realizarse según normativas previas en aproximadamente 290,000 km², una superficie casi del tamaño de Italia³⁰.

26. "Companies can now convert environmental fines into recovery actions", Brazil Gov News, 24.10.2017

27. "Aprovadas, as MPs 756 e 758 ampliam a exploracao na Amazonia", Carta Capital, 17.05.2017. <https://www.cartacapital.com.br/politica/mps-756-e-758-ampliam-exploracao-na-amazonia-entenda>. Se sugiere ver también este informe publicado por el Folha de Sao Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2017/06/1892144-mp-nas-maos-de-temer-beneficia-latifundiarios-e-ate-prefeito.shtml>

28. Ver: <https://es.mongabay.com/2017/07/noruega-molesta-mensaje-contradictorio-brasil-la-proteccion-del-amazonas/>

29. Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/cienciaysalud/2018/06/1972419-objeto-de-controversia-la-floresta-de-jamanxim-registra-un-aumento-significativo-de-la-desforestacion.shtml>

30. "Brazil 'invites deforestation' with overhaul of environmental laws", The Guardian, 01.03.2018

Estas medidas resultan sorprendentes si se toma en cuenta que el 2016 se había registrado un incremento de 29% de la deforestación tras varios años de reducciones, al mismo tiempo que Brasil se mantiene como el país que registra la mayor cantidad de asesinatos de defensores ambientales en el mundo³¹.

1.2.2.b Colombia

En el caso colombiano, una evaluación realizada por la Contraloría General de la República (CGR) al proceso de licenciamiento ambiental, encontró que diversas normativas recientes lo han debilitado al extremo que diversos proyectos con el potencial de causar graves impactos ambientales no han contado con estudios sustentatorios previos³². Por ejemplo, el Decreto 1076 del 2015, permite la ejecución de proyectos de hidrocarburos sin la obtención de licencia ambiental si se realizan en áreas marinas a profundidades menores a 200mts., o si son explotaciones de hidrocarburos no convencionales –que suelen requerir la técnica del fracking para su extracción- en una explotación existente, pues no es considerada un proyecto nuevo.



FOTO: Luan Randal

Por otro lado, el Decreto 2041 y la Resolución 189 -ambos de 2014-, y la Ley 1753, de 2015, debilitaron el proceso de expedición de las licencias ambientales, pues redujeron a 15 días el plazo en el cual las autoridades ambientales competentes definen los términos de referencia de los EIA, eliminaron el plazo de 30 días que tenía la autoridad ambiental para solicitar información adicional al propietario del proyecto, y limitaron a una sola vez, y con menos días, el plazo para requerir a otras entidades información técnica. Por otro lado, han disminuido el plazo de aprobación de una licencia ambiental a 63 días, de los 190 que eran previamente. Adicionalmente, el Art.50 de la ley 1753 del 2015 afectó al derecho a la restitución

-
31. Informe de The Guardian en alianza con Global Witness: <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2017/jul/13/the-defenders-tracker>
32. "El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia", Contraloría General de la República, Colombia, 2017.

y reparación a los desplazados forzosos a consecuencia del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, este artículo fue posteriormente declarado inexecutable por la Corte Constitucional el 2016.



FOTO: Marc/ Flickr

Es importante resaltar que el informe de la Contraloría señala que ni la Autoridad Nacional de Licencia Ambiental (ANLA) ni las CAR “cuentan con sistemas de información que permitan conocer, para cada uno de los permisos y concesiones otorgadas a las empresas mineras, el comportamiento histórico de los parámetros a los cuales realiza el seguimiento ambiental”; además de alertar que no se ha impulsado la generación de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) regionales ni sectoriales “que permitan medir la sinergia de los proyectos, obras o actividades en un enclave específico para así limitar su ejecución considerando las restricciones ambientales”.

Finalmente, preocupa que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de este país³³, en el marco de su estrategia de crecimiento verde, priorice la promoción de GLP y gas natural en reemplazo del diésel, para la generación de energía eléctrica en zonas no interconectadas, y solo como componente adicional el empleo de fuentes no convencionales; esto si consideramos el interesante potencial de las no convencionales en Colombia, que representa actualmente menos del 1% de la matriz energética y se estima puede alcanzar el 15%³⁴. Asimismo y bajo el mismo marco, llama la atención la intención de maximizar el uso del gas como fuente de combustible para la minería carbonera a efectos de aumentar su “competitividad”³⁵, en un contexto

internacional caracterizado por la transformación de las matrices energéticas de los países y la consiguiente descarbonización, así como por la tendencia de precios a la baja de este mineral en vista de una situación de sobreoferta³⁶.

33. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

34. “El rezago de Colombia en energías renovables”, El Espectador, 07.04.2018. <https://www.elespectador.com/economia/el-rezago-de-colombia-en-energias-renovables-articulo-748703>

35. Idem 33

36. “Perspectivas sobre las exportaciones de carbón colombiano en el mercado internacional de carbón térmico hasta el 2030”, Pao-Yu, Oei, Roman Mendelevitch, 2016.

1.2.2.c Perú

Desde el 2013, coincidiendo con el fin del boom de las materias primas y el desplome de los precios de los metales -que representan cerca del 60% de las exportaciones del país- se emprendieron importantes reformas normativas que buscaron generar incentivos para el inversionista a costa del debilitamiento de la normativa ambiental. En este marco, el Decreto Supremo 054-2013-PCM de la Presidencia del Consejo de Ministros creó un procedimiento denominado



FOTO: PCM Perú

Informe Técnico Sustentatorio (ITS), cuyo plazo de aprobación toma solo 15 días y tiene como objetivo permitir a las empresas modificar o ampliar componentes de su proyecto de inversión, siempre que éste cuente con un EIA aprobado y que los cambios no generen “impactos ambientales significativos”. Sin embargo ha sido utilizado para sustentar cambios importantes y ha generado graves conflictos sociales como en el caso del proyecto minero Las Bambas³⁷. En una presentación de julio del 2018, el entonces jefe del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE)³⁸ reconoció que vía ITS se han construido 200 pozos petroleros nuevos, las empresas mineras han conseguido modificaciones que les han permitido ampliar producción en un 40 % y reducir la inversión social, además de aplicar esta herramienta en zonas que no habían sido estudiadas previamente en los EIA^{39, 40}.

37. “De socavón a cielo abierto: los riesgos socio ambientales de los informes técnicos sustentatorios”, DAR, 2015.

38. Organismo público adscrito al Ministerio del Ambiente que está a cargo de revisar y aprobar los EIA detallados de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto.

39. Declaración de Patrick Wieland, ex jefe del Senace, en un evento institucional con delegados de consultoras ambientales: <https://www.facebook.com/SenacePeru/videos/1588422711268357/>

40. Uno de los conflictos socio ambientales más serios ocurridos en el Perú, que generó la pérdida de vidas producto de los enfrentamientos entre fuerzas del orden y la población, tuvo como origen la aplicación inadecuada de un ITS para el proyecto minero Las Bambas, uno de los más importantes productores de cobre en el país. <https://elcomercio.pe/peru/apurimac/bambas-confirman-identidades-muertos-protestas-222471>

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 039-2014-EM “Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”, abre la posibilidad para utilizar EIA Semidetallado, o incluso Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) para actividades de exploración, y considera la posibilidad de realizar actividades extractivas de hidrocarburos en reservas territoriales o reservas indígenas, entre otras disposiciones.

A fines del 2014 se publicó la Ley 30230 que tenía por objeto la “promoción y dinamización de las inversiones en el país”. Entre las principales afectaciones que generó esta ley se tiene: (i) Debilitó el rol sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), pues se le exigió que durante un periodo de 3 años y salvo casos de extrema gravedad, privilegie la aplicación de acciones correctivas y preventivas antes que las multas. En casos muy graves la multa aplicada era el 50% de lo que correspondería según ley⁴¹; (ii) Traslado la facultad de establecer Zonas Reservadas (a las que se identifica que reúnen condiciones para ser Áreas Naturales Protegidas y en las que procede realizar estudios técnicos complementarios y procesos participativos para determinar su extensión y categorización final), así como de determinar la política nacional de OT, del Ministerio del Ambiente (MINAM) a la PCM, donde otros sectores económicos tienen poder de influencia; (iii) Se desnaturaliza la OT y la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) al establecer que no asignan usos ni exclusiones de uso; (iv) Se establece que la aprobación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) deben tener la firma de los sectores involucrados, con lo que se generan conflictos de interés, además que se exige un análisis de impacto regulatorio en el que se debe evaluar consideraciones económico financieras⁴². Cabe resaltar que previamente a la promulgación de la Ley 30230, el OEFA había alertado que la mayoría de multas que aplicaba no se hacían efectivas pues éstas eran impugnadas ante el Poder Judicial⁴³.

Por otro lado, el gobierno central, con el fin de contribuir a la agilización de procedimientos vinculados a autorizaciones de vertimientos, promulgó el Decreto Legislativo N°1285 el 2016, que, entre otras disposiciones, eliminó la opinión previa favorable de las autoridades ambientales y de salud para el otorgamiento por parte de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) de autorizaciones de vertimientos de aguas residuales, y dispuso un tiempo de hasta 9 años de adecuación para las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, con los LMP y ECA para agua.

En el 2017, mediante Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM, se modificaron sin sustento los ECA para aire, con lo que se incrementó el nivel de dióxido de azufre permitido a 250 µg/m³ de SO₂, es decir 12 veces más por encima de los 20 µg/m³ –promedio- dentro de las 24hrs, que la OMS recomienda. Además, se incrementa al doble el valor de material particulado (PM 2.5), de 25 a 50 microgramos por metro cúbico dentro de las 24 horas⁴⁴.

Finalmente, es importante resaltar que en la actualidad la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República viene impulsando la reforma de la actual Ley Orgánica de Hidrocarburos, mediante un dictamen que acumula tres proyectos

-
41. Si bien transcurrido los tres años, la vigencia no ha sido ampliada, se ha sentado un precedente peligroso que puede ser retomado en el futuro.
 42. “Impactos, Intereses y Beneficiarios de la Ley N° 30230”, Derecho Ambiente y Recursos Naturales, 2014.
 43. “Empresas no pagan multas ambientales impuestas por OEFA”, El Comercio, 20.04.2012
 44. Tanto ésta como las modificaciones previamente referidas, han sido incluidas en un documento de queja realizado por organizaciones de sociedad civil ante la Unión Europea (UE), en el marco del cumplimiento del título IX del tratado, “Comercio y Desarrollo Sostenible”, el mismo que generó un pronunciamiento por parte de la Comisionada de Comercio de la UE en el que manifiesta su seria preocupación por el incumplimiento de las obligaciones del Perú en materia ambiental. Sobre el particular ver: <https://rpp.pe/peru/actualidad/la-union-europea-exige-al-peru-cumplir-obligaciones-laborales-y-ambientales-suscritas-en-tlc-noticia-1143408> y <https://www.redge.org.pe/node/2256>

de Ley⁴⁵. Los cambios propuestos incrementan los riesgos socioambientales que implica el desarrollo de las actividades de hidrocarburos pues supeditan la rectoría del MINAM al Ministerio de Energía y Minas; otorgan a Perupetro la facultad para que levante la información de la línea de base ambiental; reemplazan el EIA detallado por una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para la exploración sísmica; otorgan prórrogas que en total sumarían 70 años, incluyendo las actividades de exploración de recursos no convencionales, dejando a la libre interpretación si se permitiría realizar técnicas como la fractura hidráulica, ya que estas son un tipo de actividades no convencionales; asimismo, se transgredirían los derechos de los pueblos indígenas al no incluir la consulta previa como mecanismo legal para la aprobación de todos los cambios propuestos.

1.2.2.d **Bolivia**

En los últimos años el gobierno boliviano ha impulsado diversos proyectos energéticos, principalmente relacionados con la extracción de gas, así como en infraestructura, que han ido de la mano con sendos debilitamientos de la de por sí precaria institucionalidad ambiental. Con la Ley N° 337 del 2013, Ley de Apoyo

a la Producción o Restitución de Bosques, se impulsó la ampliación de la frontera agrícola en zonas previamente deforestadas ilegalmente. Se estima que en el país existen 5 millones de hectáreas deforestadas ilegalmente, de las cuales 38% pertenece al sector ganadero (1.900.000 has.), 28% al agroindustrial (1.400.000 has.), 17% a colonizadores extranjeros (850.00 has.), 12% a campesinos (600.000 has.) y 5% a pueblos indígenas (250.000 has.)⁴⁶. En este contexto, la referida norma legalizó en la práctica el desbosque y el cambio de uso de suelos en estas cinco millones de hectáreas, proceso que fue de la mano con multas mínimas a los deforestadores.

Por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 2366 del 2015, el gobierno decidió permitir el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en al menos 11 de las 22 áreas naturales protegidas del país, exceptuando solo las áreas consideradas Santuarios, Monumentos Naturales y sitios



FOTO: Pablo Andrés Rivero

45. "Ley que defiende los intereses del Estado y de los usuarios en la explotación de los Hidrocarburos", Ley N° 98/2016-CR, "Ley de fortalecimiento de PERÚPETRO S.A.", Ley N° 1525/2016-CR, y la "Ley de promoción de la Industria de Hidrocarburos", Ley N° 2145-2017-PE.

46. "Una ley que estimula la ampliación de la frontera agrícola y perdona a los depredadores del bosque", Ricardo Rojas, CIPCA, 2013. <http://www.cipca.org.bo/analisis-y-opinion/cipcanotas/una-ley-que-estimula-la-ampliacion-de-la-frontera-agricola-y-perdona-a-los-depredadores-del-bosque->

Ramsar⁴⁷. Es importante resaltar que en algunas áreas protegidas el porcentaje bajo influencia de la actividad hidrocarburífera es muy alto, siendo de 35% en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), 85% en la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas, o el 75% en el Parque Nacional Madidi, entre otros⁴⁸. Por otro lado, el Decreto Supremo 2298, también del 2015, reduce a 45 días el plazo para realizar la Consulta Previa en actividades de extracción de hidrocarburos y permite, ante la no contestación de las poblaciones indígenas a la Consulta, que el Estado continúe con el trámite de licencia. Este marco legal vulnera diversos artículos de la Constitución Boliviana⁴⁹ e incluso instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado boliviano, entre ellos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

A inicios del 2018⁵⁰, la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) había suscrito contratos de exploración de gas no convencional, que requieren para su extracción el fracking -técnica para la extracción de hidrocarburos no convencionales crecientemente cuestionada por sus impactos ambientales- en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.

En cuanto a la minería del oro, en junio de 2018, el gobierno anunció en una reunión con integrantes de las cooperativas auríferas, la intención de promover la extracción de oro en el río de Madre de Dios, donde se estima que existe un potencial de extracción de 5.4 millones de onzas anuales. Este anuncio llama la atención si se considera el legado de contaminación ambiental de esta actividad en diversos ríos bolivianos así como el alarmante crecimiento en las importaciones de mercurio en los últimos años según cifras del Instituto Boliviano de Comercio Exterior⁵¹.

Finalmente, es importante mencionar que una investigación encargada por el BID sobre el desempeño ambiental en la cuenca del río Katari y la bahía de Cohana, en el lago Titicaca, evidenció una debilidad en las capacidades de fiscalización y monitoreo de la gestión ambiental a nivel sistémico, al identificar la responsabilidad de diversos niveles de gobierno (municipal, gobernación y ministerial) en la contaminación tanto del río como de la bahía⁵².

1.2.3 ASPECTOS COMPLEMENTARIOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS MARCOS REGULATORIOS

Una de las debilidades más importantes y al mismo tiempo un aspecto en el que se han observado retrocesos, es la falta de capacidad de las autoridades ambientales de imponer y hacer cumplir sanciones económicas. Este tipo de acciones, bien implementadas, permiten disuadir la comisión de

infracciones ambientales y debería ser por ello un componente clave en todo marco regulatorio ambiental. Como referencia, desde el 2009 la OCDE ha elaborado importantes recomendaciones sobre el tema⁵³.

-
47. "El Decreto Supremo 2366 dicta la apertura de las áreas protegidas a la actividad petrolera en Bolivia", Jorge Campanini, Centro de Documentación e Información de Bolivia, 2015.
 48. Idem 47.
 49. En particular los artículos N° 30, 260 y 403
 50. "Gas: YPFB se abre al fracking y anuncia millonaria inversión", Página 7, 01.06.2018
 51. Ver: <https://sostenibilidad.semana.com/actualidad/articulo/rio-amazonas-bolivia-mercurio-contaminacion-rios-amazonicos-contaminados-por-el-uso-de-mercurio-en-bolivia/41347>
 52. "Informe de Auditoría sobre el Desempeño Ambiental Respecto de la Contaminación Hídrica en la Cuenca del Río Katari y la Bahía de Cohana", BID, 2017. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-725950031-15>
 53. "Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences", OECD, 2009. Se sugiere también las recomendaciones incluidas en: "Removing Economic Benefits of Environmental Violations in Azerbaijan: Case Study Report", OECD, 2010.



FOTO: Charles Peterson

Adicionalmente, la inclusión de regímenes estrictos de penalidades requiere no solo que los países cuenten con una adecuada capacidad institucional para el monitoreo y la aplicación efectiva de las sanciones, sino que ésta sea acompañada de mecanismos apropiados para evitar que los contaminadores se declaren en insolvencia o realicen arreglos organizacionales con el fin de evitar las sanciones, sobre todo en los casos en que éstas son elevadas⁵⁴. Una forma de lograr esto, por ejemplo, es la exigencia de la adquisición de seguros que garanticen el cumplimiento de potenciales penalidades.

En cuanto a la promoción del fracking para la extracción de hidrocarburos no convencionales, es importante resaltar que varios países de la Unión Europea, como Francia, Alemania, Bulgaria y Holanda, y más recientemente Irlanda⁵⁵, así como los estados de New York, Vermont y Maryland, en Estados Unidos⁵⁶, han establecido prohibiciones al uso de esta técnica por los serios impactos ambientales que generan en fuentes de agua

subterránea, aire así como en la ocurrencia de movimientos sísmicos. El conocimiento de estos impactos ha sido profundizado en años recientes gracias a la generación de nueva información técnica y científica^{57,58}. En este marco, es importante resaltar que una reciente investigación de la Universidad de Cornell, estima que una unidad de energía producida a base de hidrocarburos no convencionales genera mayores emisiones de gases de efecto invernadero que el carbón⁵⁹. Por último, irónicamente, mientras la UE reconoce los riesgos de esta tecnología y ha generado prohibiciones a ella, se muestra dispuesto a promoverla en América Latina⁶⁰.

En cuanto a los EIA, una importante evaluación sobre su implementación en Brasil, si bien da cuenta de casos recientes en los que ha contribuido a tomar mejores decisiones, señala que en general persisten serias debilidades institucionales y técnicas en su aplicación⁶¹. Por ejemplo, no existe una metodología para la elaboración del scoping, o definición de los alcances del EIA, que como se vio para el caso de Estados Unidos, era un proceso desde el que ya

54. "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us", Michael Faure, University of Pennsylvania, 2012.

55. "Ireland is the latest European country to ban fracking –the Tories need to follow suit", The Independent, 04.06.2017

56. "With governor's signature, Maryland becomes third state to ban fracking", NPR, 04.Abr.2017

57. "Methane emissions and climatic warming risk from hydraulic fracturing and shale gas development: implications for policy", Robert W Howarth, Department of Ecology and Environmental Biology, Cornell University, 2015.

58. "The impacts of fracking on the environment: A total environmental study paradigm", Meng, Q., Department of Geosciences, Mississippi State University, 2017.

59. Idem 57.

60. "Oportunidades y desafíos del gas de esquisto en los países ALC y en los Estados miembros de la UE", Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, 2016.

61. "Development of Environmental Impact Assessment in Brazil", Luis E. Sanchez, Universidad de Sao Paulo, 2014

se contempla la participación de diversos grupos de interés, incluidos pueblos indígenas. En cuanto a la consulta pública, si bien está formalmente institucionalizada, no se cuenta con evidencia respecto de hasta qué punto las propuestas y recomendaciones de la sociedad civil son incluidas en los EIA. Asimismo, considera que el énfasis en Brasil se da en el cumplimiento de procedimientos antes que en la técnica y la implementación, lo cual se debe en parte a la alta variabilidad de capacidades entre las distintas autoridades ambientales estatales en el país. De hecho, a nivel federal, el Tribunal de Cuentas de la Unión, ente de fiscalización del Congreso, ha sugerido a la IBAMA la necesidad de contar con indicadores para identificar

el valor agregado con el que contribuyen los EIA⁶². Por otro lado, respecto del IBAMA, organizaciones como Conectas Direitos Humanos, ponen en duda sus capacidades técnicas para evaluar los impactos sociales de proyectos, al mismo tiempo que señalan que no se llevan a cabo procesos de Consulta Previa pese a que Brasil ha ratificado el Convenio 169 de la OIT en el 2002.

Por su parte, en Colombia, según los hallazgos expuestos por la Contraloría, los términos de referencia que definen los alcances, escala y calidad de los EIA presentan vacíos conceptuales y técnicos que pueden afectar el proceso de toma de decisiones⁶³.

1.2.4 CAMBIOS POSITIVOS RECIENTES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Evidentemente, no todos los cambios regulatorios han sido negativos. Existen iniciativas emprendidas en los países foco de este estudio que en principio pueden contribuir a mejorar la gobernanza ambiental, si bien esto dependerá de la implementación de las mismas.

Por ejemplo, en el caso de Bolivia se puede considerar la ley N° 755 del 2015, Ley de Gestión Integral de Residuos sólidos, tóxicos y peligrosos, cuya implementación dependerá del nivel municipal, razón por la cual es difícil prever el nivel de aplicación efectiva de esta normativa si se considera la debilidad institucional del país tal como fue analizado por el informe del BID previamente referido. Por otro lado destaca en ser uno de los países que suscribieron el presente año el histórico Acuerdo de Escazú, el primero de su tipo en el mundo que incluye disposiciones vinculantes específicas para la protección y promoción de personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.

En cuanto a Colombia, en junio último y tras cerca de 8 años de debates y dilataciones, el Senado aprobó la ley N° 233 que busca la protección y gestión de los 36 páramos que tiene este país y que abastecen

de agua a cerca de 12.5 millones de personas^{64, 65}. Es importante resaltar que el gobierno nacional ha avanzado en la delimitación territorial de 30 de los 36 páramos. Asimismo, también en junio, el país designó un nuevo sitio Ramsar, ubicado en la cuenca del río Bitá, con lo cual ya suma casi 2 millones de has. de este ecosistema, considerado de alta prioridad para la conservación internacional⁶⁶. Por otro lado, debe resaltarse la elaboración, por parte de la Autoridad Nacional de Hidrocarburos, de una EAE, que le ha permitido desarrollar un procedimiento de evaluación de riesgos de sostenibilidad previo a las rondas licitatorias de lotes.

Para el caso de Perú, es relevante la creación del SENACE a fines del 2012, institución que concentró la función de evaluar los EIA detallados; la promulgación de una Ley de Cambio Climático a inicios del 2018; la suscripción del Acuerdo de Escazú; y la emisión vía el D.S. N° 011-2017 de los Estándares de Calidad Ambiental para suelos. Finalmente, se debe reconocer que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que inició funciones el 2010, ha atravesado un proceso de fortalecimiento en cuanto a su facultad rectora y concentración de funciones de fiscalización⁶⁷, razón por la cual es considerada por expertos como la

62. Idem 61.

63. Idem 32.

64. Ver: <https://www.semana.com/nacion/articulo/senado-aprobo-la-ley-de-proteccion-de-los-paramos/573367>

65. Esta ley ha considerado la sentencia de la Corte Constitucional C6035 del 2016 que había declarado la prohibición de la actividad minera en los páramos de Colombia.

66. "Río Bitá, el nuevo humedal Ramsar de Colombia", El Tiempo, 07.06.2018. <http://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/el-rio-bitas-el-nuevo-humedal-ramsar-de-colombia-226630>

67. "Ambiente y Recursos Naturales del Perú en el Quinquenio 2011-2016", Dourojeani, et al, DAR, 2017.

institución ambiental más eficiente del país. En ese sentido, no es casual que haya sido blanco de la Ley N° 30230 previamente referida, en cuanto al recorte de sus facultades de implementación de multas y sanciones.

En cuanto a Brasil, nos ha sido difícil identificar aspectos positivos relevantes de ocurrencia reciente.

1.2.5 COMENTARIOS FINALES SOBRE EL RESULTADO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL

Pese a la existencia en los últimos años de algunos cambios normativos e institucionales positivos en materia ambiental, a lo que apunta la evidencia recopilada es que los países foco de nuestro estudio mantienen al día de hoy un proceso de debilitamiento normativo con el fin de impulsar megaproyectos en los sectores primarios e infraestructura, lo cual habría impedido que las iniciativas previas de creación o independización de instituciones ambientales, principalmente Ministerios del Ambiente y órganos adscritos, consigan sus fines de fortalecer la gestión ambiental y que los proyectos de desarrollo tengan un enfoque de sostenibilidad. La razón de este deterioro sería que los referidos cambios regulatorios han privilegiado la generación de condiciones favorables para el inversionista así como la agilización de procesos para la obtención

de licencias ambientales. Es importante notar que esta primacía del apetito por atraer inversiones, se da al mismo tiempo que el mundo ha protagonizado una debacle en los mercados de materias primas por la caída de sus precios tras la crisis financiera internacional del 2007-2008.

Finalmente, cabe resaltar que el rol de la sociedad civil es clave para fortalecer la gobernanza ambiental, algo que ha sido evidenciado tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo⁶⁸. En el caso de los países foco de la presente investigación, es importante señalar el rol prominente de organizaciones de la sociedad civil, indígenas y campesinas en particular, que han liderado procesos, en algunos casos a lo largo de varios años, que han permitido mejorar los



FOTO:
OEA - OAS Bolivia

68. "Environmental pressure group strength and air pollution: An empirical analysis", Binder, Seth and Neumayer, Eric (2005), en Ecological Economics N° 55. <http://eprints.lse.ac.uk/609/>



FOTO:
MINAM

estándares ambientales de diversas actividades económicas así como perfeccionar los sistemas de fiscalización y monitoreo. Por ejemplo, tras largas y firmes protestas de comunidades nativas en el departamento de Loreto, en el noreste peruano⁶⁹, el Estado peruano y Pluspetrol, uno de los mayores operadores de pozos petroleros en el país, reconocieron la necesidad de sustituir los vertimientos de aguas de producción obtenidas en el proceso de extracción de petróleo, que eran dispuestos directamente a los ríos amazónicos y a un ritmo que superó el millón de barriles por día⁷⁰, por la técnica de la reinyección subterránea, que ya era ampliamente utilizada en Estados Unidos en la década del 50 del siglo pasado, pero que empezó a implementarse desde el 2009 en la Amazonía peruana.

Asimismo, la actual Ley Forestal, Ley N°29763 del 2011, así como su reglamento, promulgado en enero de 2015, contó con procesos de consulta previa indígena, lo cual solo fue posible luego de los lamentables hechos acontecidos el 2009 durante protestas que impulsaron pueblos indígenas en toda la Amazonía peruana, en rechazo a cambios normativos impulsados por el Estado en el marco de su adecuación al TLC suscrito con Estados Unidos, que afectaban los derechos territoriales de los pueblos⁷¹.

69. Ver: <http://www2.caretas.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=831&idSTo=0&idA=39979#.W6QF0dczbcc>

70. "Regulación y producción de la actividad extractiva de hidrocarburos en el Perú", Osinergmin, 2014. <http://www.osinergmin.gob.pe/newweb/uploads/Publico/OficinaComunicaciones/EventosRealizados/ForoTumbes/4/7.%20Regulacion%20y%20produccion%20de%20la%20actividad%20extractiva%20de%20hidrocarburos%20en%20el%20Peru.pdf>

71. "Indígenas y el Estado llegaron a consenso por ley forestal", El Comercio, 23.02.2015



II. El rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) en la Gestión Ambiental de América Latina

“Los Estados de la región han avanzado en el fortalecimiento de la gobernabilidad con mecanismos de relacionamiento ciudadano que apuntan a mayores grados de transparencia de la gestión pública, la institucionalización de la participación de la Sociedad Civil en nuevas leyes y políticas, y en un proceso continuo de modernización del Estado que conlleva mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones”.

BID, 2018⁷²

“Durante 2017, América Latina mantiene el primer lugar en el ranking de asesinatos contra personas defensoras de la tierra y el medio ambiente”.

Global Witness, 2018⁷³

Es cada vez más reconocido que el financiamiento verde, entendido como aquel que incluye criterios de sostenibilidad ambiental en sus evaluaciones de riesgo, un mayor enfoque en el desarrollo de energías renovables, así como de infraestructura resiliente al cambio climático, es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. No podemos pensar en inversiones sostenibles sin primero contar con financiamiento verde. En ese sentido, cobra importancia evaluar la influencia de las IFIS en la gestión ambiental en la región y es por ello que para el presente informe se ha considerado indagar, en particular, en el rol de la banca multilateral.

Se considera que la influencia de las IFIS en la gestión ambiental se da en tres niveles: (1) a través de la cooperación técnica a gobiernos y préstamos de apoyo a reformas políticas; (2) a través de los estándares exigidos a los proyectos que financian; y (3) a través lineamientos, guías y recomendaciones generales que éstas instituciones hacen a gobiernos y sector privado.

Esta sección se dividirá en dos partes, la primera expone los principales hallazgos un estudio que analiza las políticas de salvaguardas publicadas por ocho IFIS de desarrollo, y la segunda, que expone el rol del BID y el BM en la formulación de políticas con impacto ambiental y social, que los países foco de estudio vienen implementando.

72. “Estrategia de Relacionamiento Grupo Bid-Sociedad Civil”, BID, 2018

73. Ver: <https://www.globalwitness.org/en/blog/nueva-informacion-revela-que-197-personas-defensoras-de-la-tierra-y-el-medio-ambiente-han-sido-asesinadas-en-2017/>

2.1 Un análisis de las salvaguardas de las IFIS

Entre las evaluaciones que ha realizado sociedad civil sobre las políticas de salvaguardas de las IFIS, nos parece relevante mencionar la elaborada por GREFI⁷⁴, que ha analizado las políticas socioambientales publicadas por las ocho IFIS de mayor presencia en la región: Banco Mundial (BM), Corporación Financiera Internacional (CFI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Interamericana de Inversiones (CII), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (BEIC).

Cabe resaltar que el objetivo no es identificar el nivel de cumplimiento de las salvaguardas sino determinar si los bancos cubren todos los aspectos relevantes a considerar para monitorear adecuadamente los impactos socioambientales de proyectos de infraestructura, extractivos u otros. El Cuadro N° 04 resume los ejes temáticos y las 24 categorías propuestos por el estudio. El porcentaje que consigna cada categoría corresponde al peso que tiene dentro de cada eje.

Como resultado obtenido por el estudio, las calificaciones obtenidas por los bancos son: BM (86%), CFI (64%), CAF (62%), BID (45%), CII (26%), BNDES (17%), BEIC (8%) y BDC (0%)⁷⁵. Esto permite afirmar que, en el papel, el BM tiene una política de salvaguardas muy aceptable pues cubre en un 86% todas las variables identificadas asociadas al monitoreo de aspectos socioambientales de proyectos⁷⁶. El desempeño tanto del CFI como de la CAF es muy regular, mientras que del resto de IFIS bastante pobre.

FOTO: lpea



-
74. "Análisis de los marcos normativos de bancas internacionales y nacionales de desarrollo presentes en la región de América Latina y el Caribe", GREFI, 2018.
75. Según la investigación, pese a reiteradas solicitudes de información tanto el BDC como el BEIC no proporcionaron sus políticas de salvaguardas.
76. A partir de las 24 categorías que estable el estudio, elabora 149 variables que son analizadas.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL ESTUDIO GREFI SOBRE SALVAGUARDAS DE LAS IFIS

EJES TEMÁTICOS					
	ELEMENTOS TRANSVERSALES	EVALUACIÓN DE RIESGOS E IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES	ACCESO A LA INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN	PUEBLOS INDÍGENAS
Categorías	Claridad conceptual (26%)	Alcance de la evaluación (34%)	Medidas para promover el acceso a la información (22%)	Plan de participación (11%)	Consulta indígena (52%)
	Cumplimiento con la legislación nacional e internacional (16%)	Consideraciones sociales de la evaluación (17%)	Solicitudes de acceso a la información (33%)	Consulta pública (29%)	Tierra y territorio (34%)
	Asesoría externa (26%)	Consideraciones ambientales de la evaluación (9%)	Divulgación de información institucional (7%)	Alcance de la participación (14%)	Decisión sobre su propio desarrollo (14%)
	Vinculación y complementariedad institucional (21%)	Plan de atención (17%)	Divulgación de información a nivel proyecto (13%)	Representatividad (14%)	
	Rendición de cuentas (11%)	Monitoreo (23%)	Desclasificación (7%) Apelaciones (18%)	Mecanismo de quejas a nivel proyecto (32%)	

Fuente: "Análisis de los marcos normativos de bancos internacionales y nacionales de desarrollo presentes en la región de América Latina y el Caribe", GREFI, 2018. Elaboración propia.

2.2 El rol del BID y el BM en la gestión ambiental en ALC

Si bien China canaliza más préstamos a América Latina que la CAF, el BID y el BM juntos⁷⁷, a diferencia del país asiático éstas dos últimas instituciones destinan parte de su cartera a préstamos para la "Reforma y Modernización del Estado" y "Políticas de Desarrollo" respectivamente, que tienen un importante impacto en el diseño de políticas en una amplia gama de temas que abarcan la promoción de actividades económicas, la planificación energética, la resiliencia ante el cambio climático o la prevención ante riesgos de desastres, entre otras.

En lo que va de la actual década, el BID ha desembolsado en la región cerca de US\$ 15,820 millones de dólares en préstamos para el rubro Reforma y Modernización del Estado, lo cual ha representado un 15% del total de su cartera, en línea con el promedio histórico observado desde la década del 60⁷⁸. En cuanto al BM, en las temáticas seleccionadas para evaluación en el presente informe⁷⁹, los desembolsos para la presente década ascienden a US\$ 17,708 millones, lo

77. "China's Investment in Latin America", Davir Dollar, Geoeconomics and Global Issues, Brookings Institute, 2017.

78. Para el caso del BID se revisaron sus "Informes Anuales" para los años 2010 al 2017.

79. Este porcentaje resulta de seleccionar los préstamos en la región correspondientes a: Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gestión Económica y Gestión del Sector Público.



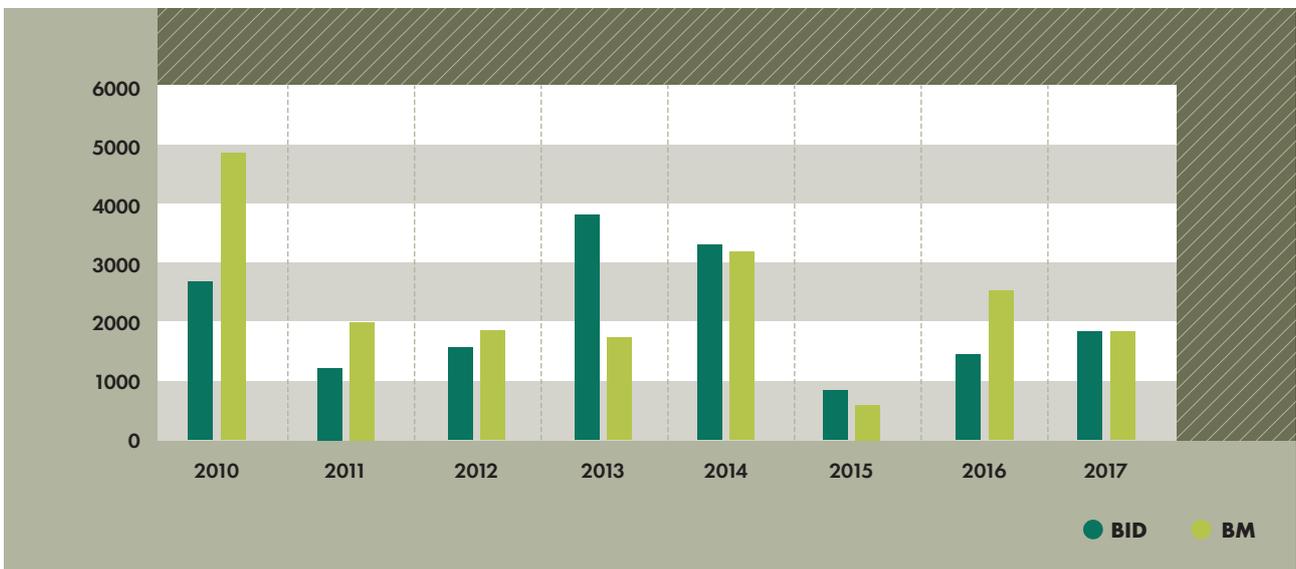
FOTO: OEA

cual representa en promedio el 29% de los préstamos otorgados para América Latina y el Caribe.

Luego de un proceso de revisión de los objetivos de estos préstamos de cooperación técnica y reformas de política, así como las acciones previas que los bancos solicitan a los países antes de realizar los desembolsos, encontramos que el BID aparece como la institución cuyas propuestas de política tienden, con mayor énfasis, a profundizar la dependencia de algunos de los países foco de estudio de los ingresos generados por la exportación de commodities (minerales, petróleo, soya, etc.). El gráfico N°01 muestra la evolución en la presente década de los préstamos de política de los dos bancos en los rubros referidos en el párrafo anterior.

Gráfico N° 01

EVOLUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS PARA POLÍTICAS DEL BM Y BID EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL 2010 AL 2017 (EXPRESADO EN MILLONES DE DÓLARES)



Elaboración propia en base a "Informe Anual" 2010-2017 del BID y "Annual Report" 2010-2017 del BIM. Para el caso del BID se consideró el rubro de préstamos "Reforma y Modernización del Estado", para el caso del BM los rubros: Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gestión Económica y Gestión del Sector Público.

2.2.1 LOS PRÉSTAMOS DEL BID

El cuadro N° 05 contiene una selección de algunos préstamos del BID, que se considera importante resaltar por sus implicancias en la gestión ambiental y social de proyectos:

Cuadro N° 05

PRÉSTAMOS SELECCIONADOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BID

PAÍS	AÑO	PRÉSTAMO	MONTO	MECANISMO	TÍTULO PROYECTADO	OBJETIVOS
México	2017	ME-L1264	US\$ 600 millones	Préstamo Programático en apoyo de Reformas de Política	Programa de Apoyo a la Implementación y Fortalecimiento de la Reforma Energética	(i) Fortalecer las instituciones del sector energético en términos de regulación, generación de información, planeamiento, operación y coordinación; (ii) asegurar la provisión de gas natural y la expansión de la red de gasoductos del país; (iii) reducir las pérdidas de energía eléctrica en la distribución; (iv) contribuir a reducir la emisión de Gases de Efecto Invernadero promoviendo tanto el uso de tecnologías y combustibles limpios en la generación eléctrica y la implementación de medidas de eficiencia energética; y (v) cerrar la brecha en el acceso a electricidad en comunidades rurales y áreas urbanas marginadas de forma sostenible.
Colombia	2017	CO-T1453	US\$ 690,000	Mecanismo de Financiamiento Canadiense para las Industrias Extractivas (CANEF)	Apoyo Integral al Sector Extractivo FASE I	(i) fortalecer las instituciones que regulan y dirigen el sector; (ii) impulsar el diálogo constante entre las partes interesadas del sector extractivo; y (iii) apoyar el desarrollo de encadenamientos productivos para profundizar la integración del sector extractivo en la economía nacional.
Colombia	2018	CO-T1482	US\$ 550,000	Mecanismo de Financiamiento Canadiense para las Industrias Extractivas (CANEF)	Apoyo Integral al Sector Extractivo FASE II	(i) fortalecer las instituciones que regulan y dirigen el sector; (ii) impulsar el diálogo constante entre las partes interesadas del sector extractivo; y (iii) apoyar el desarrollo de encadenamientos productivos para profundizar la integración de la extracción en la economía nacional.

Elaboración propia en base a la revisión de la base de datos de proyectos que el banco mantiene en su portal: <https://www.iadb.org/es/paises/peru/un-vistazo-los-proyectos>

El préstamo otorgado a este país por US\$ 600 millones busca ayudarlo en la implementación de la importante reforma energética iniciada a fines 2013 y que tuvo como objetivo principal permitir la inversión privada en hidrocarburos tras 75 años de haber estado en manos del sector público. Esta reforma permitiría elevar la producción de petróleo de los 2.5 millones de barriles diarios al momento de su aprobación, a 3.5 millones en el 2025, con lo cual se espera contribuir a generar hasta 2% adicionales al crecimiento de la economía en ese año⁸⁰. El diseño de esta reforma energética, que contó con el apoyo del BID⁸¹, ha recibido fuertes críticas por debilitar los derechos territoriales de comunidades nativas y campesinas a través de la llamada “servidumbre legal”⁸², a la que se le considera una expropiación encubierta pues en la reforma se establece que la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos tendrá preferencia por sobre otras actividades.

De hecho, el propio BID, en un análisis sobre los marcos regulatorios en el sector hidrocarburos en América Latina y el Caribe, alerta de forma elocuente, al comentar los cambios promovidos por el nuevo marco normativo mexicano sobre: “los conflictos sociales que puedan presentarse en ocasión de la explotación de nuevas áreas petroleras por compañías transnacionales, especialmente en lo que concierne al uso del agua y de la tierra. La nueva legislación permite la aplicación de medidas compulsivas, en aras del interés nacional. Pero no debe olvidarse que la Revolución Mexicana se hizo para garantizar la tierra a los campesinos y que estos están protegidos por la institución del amparo”⁸³.

Por otro lado, la reforma busca también expandir la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales que requieren del fracking para su extracción, cuyos impactos ambientales referimos en la Sección 1.2, así como en zonas profundas del Golfo de México. Sobre esto último, es importante considerar que, según un informe de National Geographic⁸⁴, el desastre ambiental generado en el Golfo por la fuga de cerca de 4.9 millones de barriles de petróleo ocurrido en la operación Macondo en el 2010, evidenció que si bien la tecnología para la perforación a grandes profundidades ha evolucionado marcadamente, el escenario es distinto con la referida a prevención y mitigación de riesgos.

Finalmente, se debe resaltar que el BID ha elaborado propuestas para la generación de clusters entre el sector hidrocarburos y la minería, principalmente de barita y bentonita para la fabricación de lodos de perforación, que son empleados en las fases de upstream (desde la exploración hasta la separación de gases y deshidratación) y midstream (que se refiere al transporte de hidrocarburos). En el caso de la barita, la propuesta plantea la necesidad de diseñar instrumentos adecuados para la pequeña y mediana minería, que faciliten tanto su acceso a financiamiento como su inserción como proveedores formales de las cadenas de valor del subsector de hidrocarburos⁸⁵.

80. “Reforma energética y contenido local en México. Efectos en el sector minero”, BID, 2015

81. “Programa de apoyo a la implementación y fortalecimiento de la reforma energética. Propuesta de Préstamo”, BID, 2017. En el punto 1.33 el BID menciona que el banco “ha acompañado el proceso de la RE, mediante asistencia técnica que va desde apoyos para la elaboración del marco regulatorio de aspectos específicos, hasta los mecanismos operativos para la implementación de diferentes aspectos comprendidos en la RE”.

82. “La nueva servidumbre legal de hidrocarburos como alternativa a la expropiación de tierras para las actividades de la industria petrolera en territorio nacional.”, Juan A. Castillo López, José Zúñiga Alegria, Universidad Autónoma Metropolitana, en Revista Alegatos, N° 92, enero/abril de 2016.

83. “La Ley y los hidrocarburos: comparación de marcos legales de América Latina y el Caribe”, Espinasa et al., BID, 2016

84. “Is Another Deepwater Disaster Inevitable?”, Joel K. Bourne, National Geographic, Octubre 2010.

85. Idem 81

La reforma energética de México⁸⁶

Esta reforma, promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto e iniciada a fines del 2013, implicó cambios en la constitución mexicana para posibilitar la participación del sector privado en la exploración, producción y refinación de hidrocarburos, algo que hasta ese momento y desde 1938 era competencia exclusiva de la estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Sin embargo, la propiedad de los recursos siguió en manos del Estado.

Entre las medidas promovidas se creó una Ley de Hidrocarburos, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ANSIPA) y la Ley de Petróleos Mexicanos, entre otras. Además, al establecer que la industria petrolera es de utilidad pública y la exploración y producción de hidrocarburos de interés social y orden público, priorizó el acceso al territorio por parte de empresas privadas, las cuales, de no llegar a un acuerdo con los propietarios de terrenos para su venta, podrán recurrir al Poder Judicial o Ejecutivo para el establecimiento de una servidumbre legal de los terrenos, con lo que se obligará a los propietarios a que los renten. Asimismo, se obliga a los Estados y Municipios a agilizar la entrega de permisos dentro de su competencia.

Por otro lado, la ANSIPA, si bien está adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente, su titular será designado por el presidente, con lo cual se resta autonomía a la autoridad ambiental. Esta agencia emitirá regulaciones, otorgará todos los permisos en materia ambiental, así como sancionará los delitos contra el medio ambiente, concentrando atribuciones que antes recaían en diferentes órganos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

La reforma, si bien establece la realización de estudios y evaluaciones de impacto social, estos serán responsabilidad de la Secretaría de Energía (SENER) y la Secretaría de Gobernación; además, no se establecen medidas para la participación de las comunidades afectadas. Finalmente, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, no establece criterios para fijar las regalías que deberán aportar las empresas de hidrocarburos, este proceso se dará ad hoc de acuerdo a cada contrato, con lo que se genera un espacio para la opacidad.



FOTO: Matthew Rutledge

86. Aquí hacemos un extracto del análisis realizado por Fundar Centro de Análisis e Investigación. Aquí el análisis completo: <http://fundar.org.mx/la-reforma-energetica-en-mexico-retrocesos-en-la-gobernanza-democratica-de-los-recursos-naturales/>

2.2.1.b BID-Colombia

En base a la información publicada por el BID respecto a la Fase I del proyecto de cooperación: “Apoyo Integral al Sector Extractivo”⁸⁷, se constata que uno de los objetivos principales radica en materializar las oportunidades para suplidores locales que la industria extractiva ha creado en años recientes. Es importante notar que el enfoque parece estar más en función de las necesidades de las empresas extractivas en cuanto a soluciones locales en materia tecnológica, ambiental y social.

Además, contiene un componente de “Relacionamiento y diálogo con las extractivas” en el que llama la atención el hecho de que, a juicio del BID, las comunidades habrían perdido interés por el sector extractivo luego de la reforma del sistema de regalías del 2011 al mismo tiempo que refieren fallos de la Corte Constitucional respecto de autorizaciones a la actividad minera, y que esto habría generado “la obligación de coordinación entre las autoridades

nacionales y territoriales para la autorización de la actividad minera”⁸⁸. Esto parecer ser una mirada crítica a las consultas populares, mecanismo consagrado en la Constitución que ha venido siendo impulsado desde el 2013 y que posibilita que, por decisión comunal, se prohíba la realización de operaciones mineras. Es importante notar que el Tribunal Constitucional (sentencia T-455 del 2016) ha reconocido la validez de las consultas populares⁸⁹. Por otro lado, ya se han identificado importantes implicancias políticas, legales e institucionales fruto de estas consultas⁹⁰. Sin embargo, como parte del Componente I del préstamo “Relacionamiento y diálogo con extractivas”, se contempla como Actividad IC el “Programa piloto de relacionamiento con autoridades locales”, el cual tiene como objetivo acompañar al Ministerio de Minas y Energía en su búsqueda de mayor relacionamiento con municipios con mayor incidencia en la realización de la actividad extractiva y considera que:



FOTO: Climate Change

“Los principales obstáculos de estos proyectos son la falta de información y la información de baja calidad. Esto afecta la ejecución de los proyectos cuando las autoridades locales tienen el poder para frenar proyectos que han sido aprobados por el gobierno nacional. Esta actividad busca desarrollar metodologías de relacionamiento que permitan a las comunidades locales contar con unas bases claras para la interacción con la industria y con el gobierno central, buscando eficiencia en los procesos y disminución de los riesgos a la hora de realizar proyectos”⁹¹.

87. Al 04 de Julio, última fecha en que se hizo la búsqueda en su página web, solo aparecía información referida a la Fase I.

88. “CANEF Colombia Fase I: Apoyo Integral al Sector Extractivo”, BID, 2017.

89. Ver: http://caracol.com.co/radio/2017/02/16/judicial/1487249554_778561.html

90. “Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”, Kristina Dietz, Colombia Internacional (93): 93-117. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint93.2018.04>

91. Idem 88

Parecería entonces que a juicio del BID, si las comunidades rechazan la ejecución de proyectos extractivos esto solo se debe a la falta de información, lo cual sería consistente con el punto de vista de las empresas extractivas en toda la región. Este enfoque, como es evidente, descartaría la posibilidad que dichas comunidades tengan visiones distintas de desarrollo.

Finalmente, como parte del sustento de este proyecto de cooperación, el banco cita al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 cuando dice: "Las proyecciones de producción de petróleo y carbón y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años". Así, el BID termina por respaldar la dependencia del país de las materias primas como fuentes de ingresos, con el agravante que Colombia busca ir en contra de los esfuerzos globales por reducir la producción de combustibles fósiles.

2.2.2 LOS PRÉSTAMOS DEL BM

En cuanto al BM, el cuadro N° 06 contiene información de préstamos de política seleccionados para evaluación en el presente informe, que fueron otorgados a Colombia y Perú.

2.2.2.a BM - Colombia

En el caso del préstamo P161642⁹² "Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo en Crecimiento Verde y Desarrollo Sostenible", si bien los objetivos generales son deseables, una de las medidas que contempla es el incremento del porcentaje de aguas de producción tratadas producto de la actividad de hidrocarburos, hasta alcanzar el 20% del total al 2018. Sin embargo, este objetivo no va de la mano con un proceso de reducción de la dependencia de la economía de la actividad hidrocarburiífera, en el marco de un crecimiento verde, pese a que el propio banco reconoce la alta dependencia del país de este sector como fuente de ingresos fiscales. De hecho, en un contexto de precios del crudo que superaba los US\$100 por barril y como parte del contexto analizado por el BM para otro préstamo de política, se reconocía respecto de la balanza de cuenta corriente externa, que los fuertes flujos de IED que habían ingresado al país el 2012 compensaron las salidas producto de importaciones así como "las cuantiosas repatriaciones de beneficios de las empresas extranjeras". Esto permite entender un aspecto del círculo vicioso que genera la dependencia de la inversión extranjera en hidrocarburos⁹³, no solo en tanto un país es vulnerable a la variación de precios internacionales sino que, al mismo tiempo, requiere fuertes cantidades de flujos de IED para compensar las transferencias al exterior en vista que el sector extractivo es conocido por utilizar sofisticados mecanismos para para la elusión de impuestos.

92. Según el banco este préstamo se enmarca en el plan de incorporación de Colombia en la OECD.

93. "Préstamo para el Fortalecimiento de la capacidad fiscal para promover los beneficios compartidos", (P145605), BM, 2013.

PRÉSTAMOS SELECCIONADOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA DEL BM A COLOMBIA Y PERÚ

PAÍS	AÑO	PRÉSTAMO	MONTO	MECANISMO	TÍTULO DE PROYECTO	OBJETIVOS
<i>Colombia</i>	2018	P161642	US\$ 500	Préstamo para Política de Desarrollo	Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo en Crecimiento Verde y Desarrollo Sostenible	(i) crecimiento verde en transporte, energía, salud ambiental y recursos naturales; y (ii) mejora de la calidad ambiental mediante la reducción del PM 2.5 en el aire; fortalecer normativas en saneamiento e incrementar la capacidad del reuso y disposición de residuos sólidos.
<i>Colombia</i>	2017	P158739	US\$ 600	Préstamo para Políticas de Desarrollo	Primer Préstamo para Política en Sostenibilidad Fiscal y Competitividad	(i) apoyar medidas de consolidación fiscal y gestión de obligaciones contingentes; y (ii) incrementar la productividad en sectores no extractivos a través del fortalecimiento del marco de políticas para la facilitación del comercio, inversión, competencia, regulación de negocios e innovación.
<i>Colombia</i>	2015	P150475	US\$ 700	Préstamo para Política de Desarrollo	Primer Prestamos para Políticas en Desarrollo Sostenible y Crecimiento Verde	(i) establecer un grupo de políticas y medidas institucionales para el crecimiento verde en transporte, energía, salud ambiental y gestión de riesgo de desastres; y (ii) mejora de la calidad ambiental a través de la reducción del material particulado (PM 2.5) en el aire; fortalecer instrumentos regulatorios y económicos para la reducción de la contaminación del agua; y mayores capacidades para la disposición de residuos sólidos y reciclaje de basura.
<i>Colombia</i>	2015	P154821	US\$ 700	Préstamo para Política de Desarrollo	Segundo Préstamo Programático para Políticas en Crecimiento Sostenible y convergencia en el Ingreso	(i) promoviendo soluciones para el financiamiento de infraestructura e incrementar el acceso de empresas al financiamiento; (ii) construir capacidades productivas y mejorar su distribución; y (iii) fortalecer las regulaciones que tienen efectos en la innovación y la eficiencia de los negocios.
<i>Peru</i>	2016	P156858	US\$ 1.25 ^b	Préstamo para Políticas de Desarrollo	Financiamiento de Políticas de Desarrollo con Opción de Giro Diferido para Fomentar el Capital Humano y a Productividad	(i) el mejoramiento del marco de la política educativa para generar capacidades de mayor calidad; y (ii) la facilitación del ingreso, operación y salida de empresas; y (iii) la reducción de los costos de transacción en el comercio.
<i>Perú</i>	2016	P154981	US\$ 1.25 ^b	Préstamo para Políticas de Desarrollo	Préstamo para políticas en Gasto Público y Gestión del Riesgo Fiscal	(i) gestión y reporte del gasto público por parte de gobiernos subnacionales; y (ii) en marco legal e institucional para las Asociaciones Publico Privadas (APP).

El préstamo P158739 “Primer Préstamo para Política en Sostenibilidad Fiscal y Competitividad”, que tiene entre sus objetivos “incrementar la productividad en sectores no vinculados al extractivo”, plantea medidas que tendrían un efecto potencial bastante modesto en la diversificación productiva del país en tanto se concentra en la agilización y simplificación de trámites para el inversor. Incluso en lo referente al financiamiento en ciencia, tecnología e innovación, donde se tiene como objetivo incrementar la participación de sectores no extractivos del 16% actual al 24%, este incremento resulta bastante modesto y mantiene la situación actual según la cual este mecanismo ha financiado mayoritariamente a proyectos del sector extractivo, energético e industrial⁹⁴. En realidad, este fondo debería ser destinado íntegramente a sectores no extractivos, más aún si se considera que se ha identificado que el sector minero e industrial utilizan este mecanismo básicamente “por razones de estrategia financiera y tributaria”⁹⁵.



FOTO: Santiago La Rotta

En cuanto al préstamo P154821 “Segundo Préstamo Programático para Políticas en Crecimiento Sostenible y Convergencia en el Ingreso”, una de las acciones previas que según el banco permitirán alcanzar el objetivo de contar con mayor financiamiento para proyectos de infraestructura, son los cambios en las regulaciones que norman las fuentes de financiamiento para proyectos vía Asociaciones Público Privadas (APP), para impulsar el programa 4G o de Cuarta Generación, un paquete de proyectos valorizado en US\$50 billones⁹⁶, y para el que se permite la participación de fondos de pensiones como inversionistas. Sin embargo, al igual que en otros países de la región, la promoción de APP no ha ido de la mano con el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y de planificación. Un ejemplo reciente de esta debilidad en la implementación de APP es la vía Perimetral Oriental de Cundinamarca, la cual según una investigación de la Universidad Nacional de Colombia, pondría en riesgo la conservación de los páramos de Sumapaz, Chingaza y Cruz Verde, además de evidenciarse la ausencia de una planificación del territorio como condición habilitante del proyecto⁹⁷.

94. “Una evaluación del instrumento incentivo tributario para la ciencia, tecnología e innovación en Colombia: deducción por inversión en I+D+i”, Sue Ellen López Coronado, Universidad Nacional de Colombia, 2016. <http://bdigital.unal.edu.co/54179/1/36694805.2016.pdf>

95. Idem 88

96. Ver: <https://www.elespectador.com/economia/despejan-sendero-tributario-para-concesiones-de-4g-articulo-733320>

97. “Vía Perimétrica del Oriente a medio camino”, Universidad Nacional de Colombia, UN Periódico N°210, pág. 17, 2017. <https://issuu.com/mediosdigitales/docs/unperiodico210>

Finalmente, tanto el P161642 previamente mencionado pero sobre todo el P150475, vinculan la posibilidad de uso de aguas tratadas, producto de la actividad hidrocarbúrfica para abastecer, entre otros, a plantaciones destinadas a la producción de biocombustibles. Este aspecto es altamente sensible si se toma en cuenta la evidencia internacional, y en Colombia en particular, de los efectos negativos producidos por este tipo de monocultivos: deforestación, degradación de suelos, contaminación de fuentes de agua, limitaciones de acceso al agua a pequeños agricultores, etc⁹⁸.

2.2.2.b BM – Perú

En el caso del préstamo P154981 “Préstamo para políticas en Gasto Público y Gestión del Riesgo Fiscal”, que tiene como uno de sus objetivos mejorar el marco legal de las APP, se establece dos indicadores que miden el nivel de impulso

que dan todos los niveles de gobierno a la implementación de esta herramienta así como que todos los proyectos tengan opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estos indicadores de éxito para promover APP no toman en cuenta la ausencia de una institución en el país que realice planeamiento e identifique y priorice proyectos en un Plan Nacional de Infraestructura –que a la fecha no existe en el Perú- en base a criterios de sostenibilidad ambiental y social, así como la vulnerabilidad al cambio climático. No considera tampoco la debilidad de los estudios de ingeniería que el propio sector privado reconoce como una de las principales debilidades de los proyectos. Asimismo, la experiencia peruana demuestra que los cambios normativos en APP, incluidos los que han tenido lugar posterior al préstamo del BM, no han incorporado mecanismos para mejorar la gobernanza, más aún cuando las APP son crecientemente cuestionadas por no generar beneficios acordes a los mayores costos respecto de la obra pública que la

caracterizan. Sobre esto último, el informe que emitió la National Audit Office de Inglaterra es de lo más elocuente⁹⁹.

Finalmente, desde el Corredor Vial Interoceánico Sur (2005)¹⁰⁰, que integra la iniciativa IIRSA y es reconocido como uno de los principales drivers de la minería ilegal y deforestación en la Amazonía sur del país, hasta el reciente caso del proyecto del Aeropuerto Internacional Chinchero-Cusco, una APP que tuvo que ser cancelada por el gobierno a inicios del 2018 tras un escándalo nacional,



FOTO: Liliana García/ DAR

98. “El paradigma energético de los biocombustibles y sus implicaciones: panorama mundial y el caso Colombiano”, Carmenza Castiblanco Rozo, Sonia Hortúa Romero, Universidad Nacional de Colombia, en: Revista Gestión y Ambiente, Volumen 15 - No. 3, Diciembre de 2012, pp 5-26.

99. “PFI and PF2”, National Audit Office, 2018. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>

100. “Propuestas para construir gobernanza en la amazonía a través del transporte sostenible: Análisis de la Eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - Tramos 2, 3 y 4”, Cueto, Vanessa, Enrique Claudia, DAR, 2010.

luego de evidenciarse que una propuesta de adenda al contrato, respaldada por el MEF, modificaba las condiciones de competencia y convertía al Estado en el principal financista, confirmaría la necesidad de no depender exclusivamente de esta institución como garante de la calidad de los contratos y proyectos que se impulsen bajo APP¹⁰¹.

En cuanto al préstamo P156858 "Financiamiento de políticas de desarrollo con opción de giro diferido para fomentar el capital humano y la productividad", una de las medidas que apoyó pone en riesgo la rigurosidad del Sistema Evaluación de Impacto Ambiental. Como lo menciona el documento del programa del préstamo¹⁰², una de las medidas que impulsó y que está incluida en la Agenda Nacional de Competitividad del país¹⁰³, tiene que ver con mejorar el clima de negocios y en particular con la creación de una ventanilla única electrónica para gestionar en un solo paso los permisos que son parte de los EIA¹⁰⁴. Esto se materializó con la Ley N°30327. Al respecto la OECD ha advertido que:

*"La tramitación acelerada de certificación ambiental para promover la inversión y el crecimiento económico no debe poner en riesgo el objetivo de protección ambiental perseguido por el sistema de EIA. Los plazos de certificación ambiental, los procesos participativos en las evaluaciones ambientales, así como las enmiendas a los EIA, deben ser objeto de un examen detenido, tanto a la luz de objetivos de crecimiento verde como en función de los resultados de las evaluaciones en curso"*¹⁰⁵.

Finalmente, organizaciones de la sociedad civil como DAR, han cuestionado que con la Ley 30230, que incorporó acciones previas solicitadas por el BM según consta en el documento de programa del préstamo P156858, el gobierno incluyó diversas disposiciones que debilitan la gestión ambiental del país, varias de las cuales han sido referidas en la sección 1.2.2.c



FOTO: Roger Casas

101. "Contraloría: Conozca las conclusiones del informe sobre el Aeropuerto de Chinchero", Gestión, 22.05.2017

102. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/891081468195849825/pdf/99251-PGD-P156858-R2016-0009-1-Box394848B-OUO-9.pdf>

103. https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018-08/CNC_Agenda_de_Competitividad_2014-2018.pdf

104. Vinculado a la meta 51 de la Agenda: "Implementar al menos dos ventanillas únicas referidas a trámites para procedimientos vinculados a inversión"

105. Idem 16

Con respecto a Bolivia se considera relevante comentar dos préstamos recientes otorgados por el BID vinculados a la gestión ambiental y a la gestión de riesgo de desastres.

En el 2016 este país suscribió un préstamo por US\$ 140 millones con el BID denominado “Programa de fortalecimiento de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales”. Los objetivos del préstamo son: (i) una planificación estratégica que defina los roles, funciones, actividades y mecanismos de financiación para la gestión ambiental; (ii) un proceso de licenciamiento ambiental rediseñado y operando de manera eficiente, transparente y objetiva; (iii) un sistema de monitoreo ambiental de aire y agua en zonas prioritarias fortalecido; (iv) los programas para la gestión de la calidad ambiental y la remediación de pasivos ambientales funcionando; (v) normativa para la gestión de la calidad hídrica y

la resiliencia al cambio climático aprobada y planes de gestión implementados; y (vi) modelos de gestión de residuos sólidos establecidos a nivel nacional, departamental y municipal¹⁰⁶.

Si bien los objetivos contemplados son deseables, es importante notar que esto se da en el contexto de la decisión previa del gobierno del presidente Morales, de abrir zonas de alta diversidad biológica y cultural -por la presencia de poblaciones nativas- a la actividad hidrocarburífera; así como de una flexibilización en la aplicación de la consulta previa, tal como se expuso en el Capítulo II. Asimismo, como parte del diagnóstico sobre el cual el BID trabajará su propuesta de políticas públicas, se reconoce que la extracción y procesamiento de hidrocarburos, así como la minería, están entre las mayores actividades contaminantes del ambiente en el país. El Cuadro N° 07 resume los principales hallazgos del diagnóstico:

Cuadro N° 07

PRINCIPALES AMENAZAS A LA CONSERVACIÓN DE BIODIVERSIDAD EN BOLIVIA SEGÚN EL BID

1. La deforestación y el cambio de uso de la tierra por la expansión de la frontera agropecuaria.
2. Cambio climático.
3. La sobreexplotación y mal uso de los recursos y de la capacidad de uso de la tierra.
4. La contaminación ambiental de suelos y particularmente de las aguas superficiales y subterráneas procedente del uso no controlado de agroquímicos, la actividad minera, hidrocarburífera, industrial y del vertido de aguas servidas no tratadas.
5. La extracción y comercio de especies de fauna y flora.

Fuente: “Diagnóstico Gestión Biodiversidad y de Áreas Naturales Protegidas – Informe Final”, José Luis López, BID, 2017. Elaboración propia.

Por otro lado, existe también un importante préstamo por US\$ 142 millones suscrito en el 2015, sobre “Programa de Gestión de Riesgos de Desastres I”¹⁰⁷, que implica una reforma de políticas públicas en el área de gestión de riesgos de desastres, que incluye la reducción del riesgo climático y gestión del conocimiento, sobre la cual están por verse los resultados.

La pregunta que queda por hacer es, estará dispuesto el BID a plantear revertir autorizaciones de explotación hidrocarburífera o el fortalecimiento de la consulta previa producto de sus recomendaciones?

Finalmente, salvo el caso boliviano donde la intervención del BID se da en un contexto en el que

106. Ver: <https://www.iadb.org/es/project/BO-L1183>

107. Ver: <https://www.iadb.org/es/project/BO-L1104>



FOTO: Banco Mundial

previamente se flexibilizó la gestión ambiental, y están por verse los resultados de sus recomendaciones de políticas, los casos de Colombia y México evidencian que la cooperación técnica del banco, si bien tiene como objetivo contribuir al crecimiento económico, al mismo tiempo profundizaría la dependencia de estos países en el sector extractivo. Un resultado indirecto pero inevitable del enfoque que promueve el BID, a la luz del contenido de la reforma energética mexicana así como del "Apoyo integral al sector extractivo" en Colombia, es poner en el mismo nivel de prioridad el garantizar de derechos fundamentales, como a un ambiente sano o acceso al territorio, con el crecimiento económico.

En cuanto a la intervención del BM, se evidencia, para el caso de Colombia, que ha promovido disposiciones con un impacto muy débil para efectos de diversificar su economía y hacerla menos dependiente del sector extractivo, mientras que en el caso del Perú, promueve una herramienta, las APP, que en buena cuenta replican las principales debilidades de la obra pública u otra modalidad de desarrollo de infraestructura,

en el sentido de no considerar criterios de sostenibilidad y vulnerabilidad al cambio climático en la formulación y priorización de proyectos, así como por tener débiles mecanismos de gobernanza.

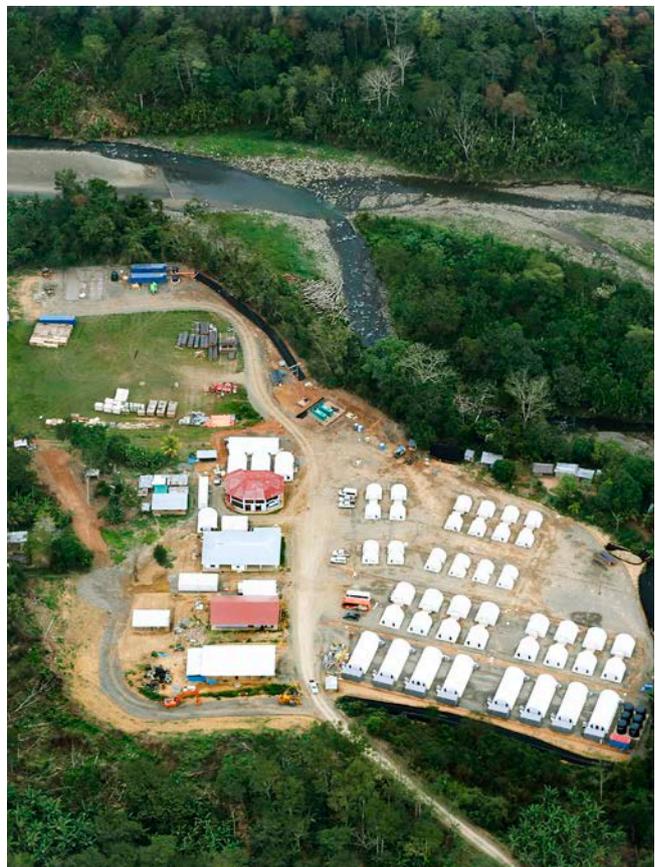


FOTO: Ministerio de Defensa



FOTO: David Almeida

III. El paraíso del contaminador y el efecto de la corrupción

En el 2011, el Banco Mundial¹⁰⁸ identificó en un informe sobre la evolución en la aplicación de su sistema de salvaguardas socioambientales en los proyectos pilotos que venía implementando en 18 países, que los funcionarios públicos buscaban “una mayor flexibilidad [en materia normativa] para hacer lo que ellos consideran es correcto, eficiente y prudente, basado en el conocimiento y experiencia con la que contaba el país”.

Esta preferencia de los funcionarios por marcos regulatorios flexibles estaría en función a la necesidad de atraer Inversión Extranjera Directa (IED) para potenciar el crecimiento económico y evitar regulaciones cuya implementación pueda resultar muy onerosa. Precisamente, uno de los aspectos más debatidos en cuanto a la diversificación e impactos de la IED es el referido a su relación con la institucionalidad ambiental. Mientras que la preferencia de un inversionista por operar en países con débiles marcos regulatorios, conocida como la hipótesis del paraíso del contaminador, es una relación que puede fácilmente aceptarse de forma intuitiva, hasta hace poco los resultados han sido mixtos cuando se ha querido encontrar evidencias de la misma.

Existen un sinnúmero de investigaciones que han buscado abordar desde diversos y a veces curiosos ángulos, los factores políticos e institucionales que influyen en los flujos de IED. Por ejemplo, Wisniewski y Pathan (2014)¹⁰⁹ encuentran que para países de la OCDE los inversionistas prefieren países con sistemas de partidos consolidados, de preferencia con gobiernos de izquierda y donde el partido de gobierno tenga una alta capacidad de control de todas las cámaras de representantes. En materia ambiental, donde encontramos una amplia gama de investigaciones, Xing y Kolstad (2002)¹¹⁰ encuentran que los inversores norteamericanos en los sectores químico y metálico son atraídos por países con regímenes ambientales laxos, mientras que Wheeler and Mody (1992)¹¹¹, en un estudio para el BM, examinan las inversiones norteamericanas en manufactura en la década del 80 y encuentran que los factores principales que guían las decisiones de dónde invertir son la calidad de la infraestructura de los países, su grado de industrialización y el stock de IED, mientras que en un segundo plano los costos laborales y el tamaño de mercado, sin considerar como relevante la institucionalidad ambiental. Por otro lado, Lovely y Wang (2009)¹¹² encuentran, para el caso de China, que solo en el caso de inversiones en industrias altamente contaminantes, aparece una relación inversa entre el flujo de IED y nivel de institucionalidad ambiental.

En la actualidad y gracias a recientes investigaciones, esta suerte de incertidumbre sobre la relación IED-marcos regulatorios ha venido despejándose y ha empezado a reconocerse no solo que el fortalecimiento de las regulaciones ambientales no tendría efectos significativos en la competitividad de un país, sino que los beneficios de dicho fortalecimiento suelen ser sub estimados, tal como lo sustentan Dechezleprêtre y Sato (2014)¹¹³ ambos investigadores del Grantham Research Institute on Climate Change de la London School

108. “Use of Country Systems for Environmental Safeguards”, D. Quintero, et al., The World Bank Group, Febrero 2011.

109. “Political environment and foreign direct investment: Evidence from OECD countries”, Tomasz P. Wisniewski y Saima K. Pathan, *European Journal of Political Economy* 36 (2014) 13–23.

110. “Do lax environmental regulations attract foreign direct investment?”, Xing, Y. and Kolstad, C.D., *Environmental and Resource Economics* 21: 1–22., 2002.

111. “International investment location decisions: the case of US firms”, Wheeler, D. and Mody, A., *Journal of International Economics* 33: 57–76, 1992

112. “Are foreign investors attracted to weaken environmental regulations? Evaluating the evidence from China”, Dean, J. M., Lovely, M. E., & Wang, H., *Journal of Development Economics*, 90(1), 1–13., 2009

113. “The impacts of environmental regulations on competitiveness”, Antoine Dechezleprêtre y Misato Sato, 2014.

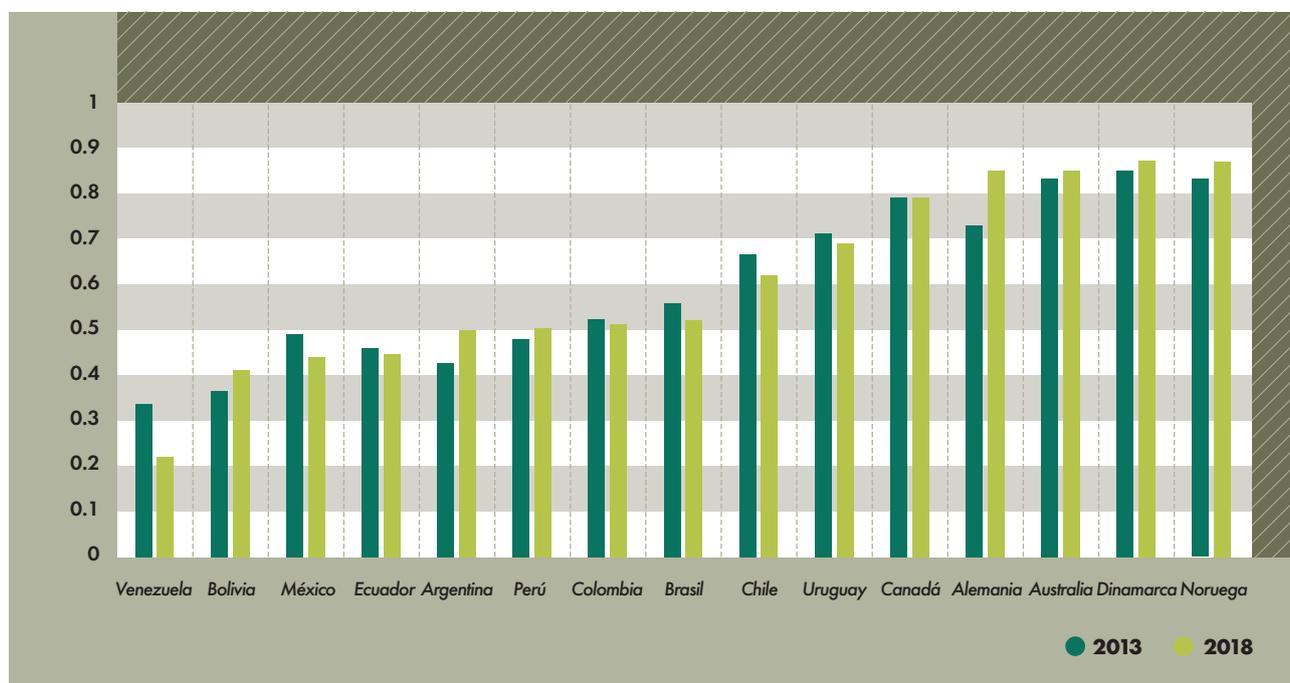
of Economics. Por otro lado, una de las investigaciones recientes más interesantes sobre el tema, vincula no solo los flujos de IED con la institucionalidad ambiental, sino que añade el componente corrupción al análisis. Así, luego de evaluar las dinámicas regulatorias de 110 países entre el 2005 y el 2012, Sarmidi, et al, (2015)¹¹⁴ encuentran que si bien una fuerte institucionalidad ambiental por si sola desincentiva la IED, en conjunto con bajos niveles de corrupción es capaz de revertir el efecto y atraer cantidades significativas de IED¹¹⁵.

Para aportar en el análisis de esta relación, hemos elaborado los gráficos N°02 y 03 con la evolución de dos indicadores: Cumplimiento Normativo y Ausencia de Corrupción para un grupo de países de América Latina, en base a información del Rule of Law Index para los años 2013 y 2018¹¹⁶.

El Gráfico N°02 expone la evolución entre el 2013-2018 del cumplimiento normativo. Nótese los casos de Bolivia, Perú, Colombia y Brasil, que están muy por debajo de países de la OECD como Canadá, Australia y Noruega, que atraen importantes inversiones en sectores como el extractivo.

Gráfico N° 02

ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DE OCDE

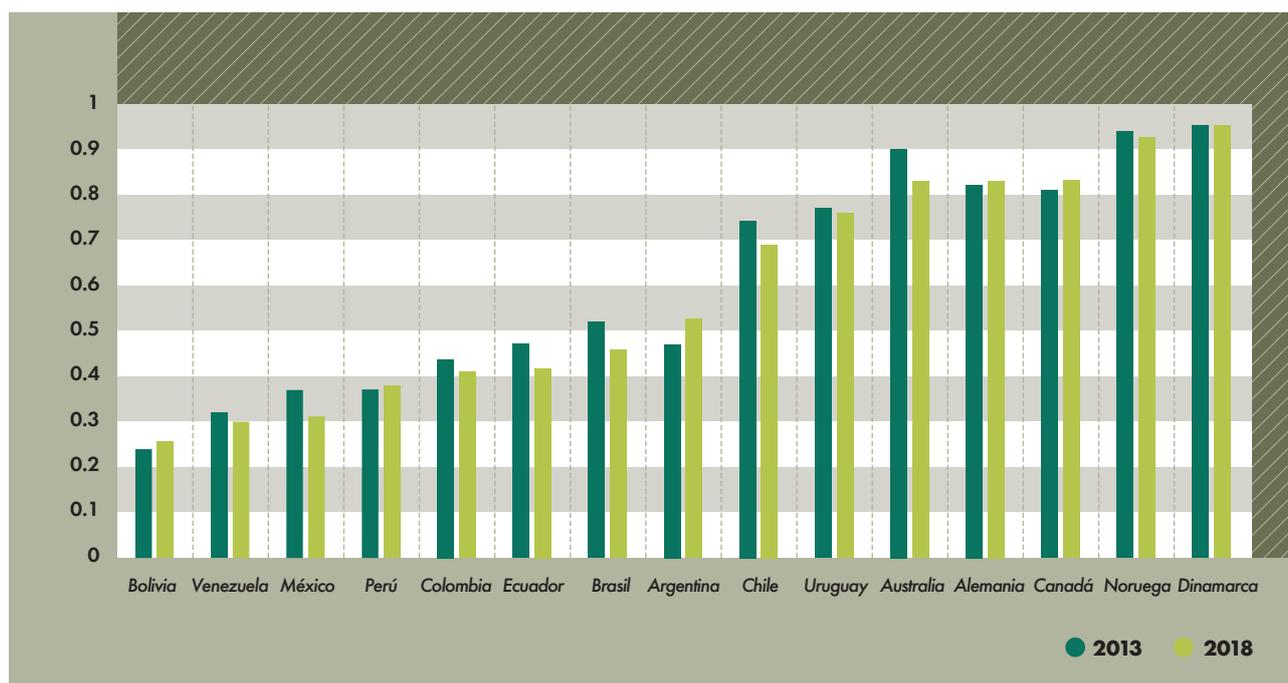


Fuente: World Justice Project. *Elaboración Propia*

Por otro lado, el Gráfico N°03 expone la evolución del componente ausencia de corrupción. Nuevamente, los países foco de nuestra investigación presentan un desempeño muy por debajo de los países de la OECD y particularmente de aquellos que captan importantes inversiones en el sector extractivo, como Canadá, Australia y Noruega. Por otro lado, en el caso particular de Brasil, es de esperar que los esfuerzos de su sistema judicial en relación al caso Lava Jato reviertan el deterioro observado.

114. "Environmental Stringency, Corruption and Foreign Direct Investment: Lessons from Global Evidence", Sarmidi, et al., School of Economics, Universiti Kebangsaan Malaysia, en: Asian Academy of Management Journal of Accounting and Finance, Vol. 11, No. 1, 85–96, 2015
 115. "Environmental Stringency, Corruption and Foreign Direct Investment (FDI): Lessons from Global Evidence", Sarmidi, et al., Asian Academy of Management Journal of Accounting and Finance, Vol. 11, No. 1, 85–96, 2015
 116. Para el 2017 (<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>) y para el 2013 (<https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2012-2013-report>)

ÍNDICE DE AUSENCIA DE CORRUPCIÓN EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y DE OCDE



Fuente: World Justice Project. *Elaboración Propia*

Es importante notar que tanto Ecuador como Venezuela, que también son altamente dependientes de ingresos provenientes de exportaciones de materias primas, han experimentado deterioros en estos dos componentes y mantienen niveles muy bajos respecto de países desarrollados.

Así, tenemos entonces que, desde el final del boom de las materias primas, los países foco de nuestra investigación han experimentado un deterioro tanto en su cumplimiento regulatorio como en su lucha contra la corrupción, al mismo tiempo que han implementado diversas medidas de flexibilización ambiental para atraer inversiones. Ciertamente la existencia de estos dos patrones en un mismo periodo no demuestra una relación de causalidad y no permite afirmar categóricamente que la corrupción es la mano invisible que ayuda o atrae la IED¹¹⁷, pero se considera que es un indicio razonable que amerita profundizar en la investigación de los vínculos entre IED y corrupción.

Finalmente, las investigaciones referidas permiten cuestionar la idea según la cual el crecimiento económico y la atracción de flujos de IED, genera inevitablemente costos ambientales que al menos durante algún tiempo las sociedades deben asumir hasta que la dinámica propia de dicho crecimiento saque a la población de la pobreza y ésta empiece a exigir mayores protecciones ambientales, una idea que parece estar en el trasfondo de las políticas que buscan apuntalar el crecimiento de los sectores productivos que predominan en los países en desarrollo¹¹⁸. Si bien no podemos pretender contar con un marco normativo que evite al 100% los costos ambientales, al parecer nuestros países han virado al otro extremo del espectro.

117. Sin embargo se sugiere revisar los hallazgos de Egger y Winner, quienes encuentran, luego de evaluar a 73 países desarrollados y en vías de desarrollo, que la corrupción es la mano que ayuda a la inversión: "Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment", P. Egger, H. Winner / *European Journal of Political Economy* 21 (2005) 932-952

118. "Environmental regulation and development: a cross country empirical analysis", Dasgupta S., et al., World Bank Policy Research Working Paper. No. 1448, 1995.



FOTO: Alex Proimos

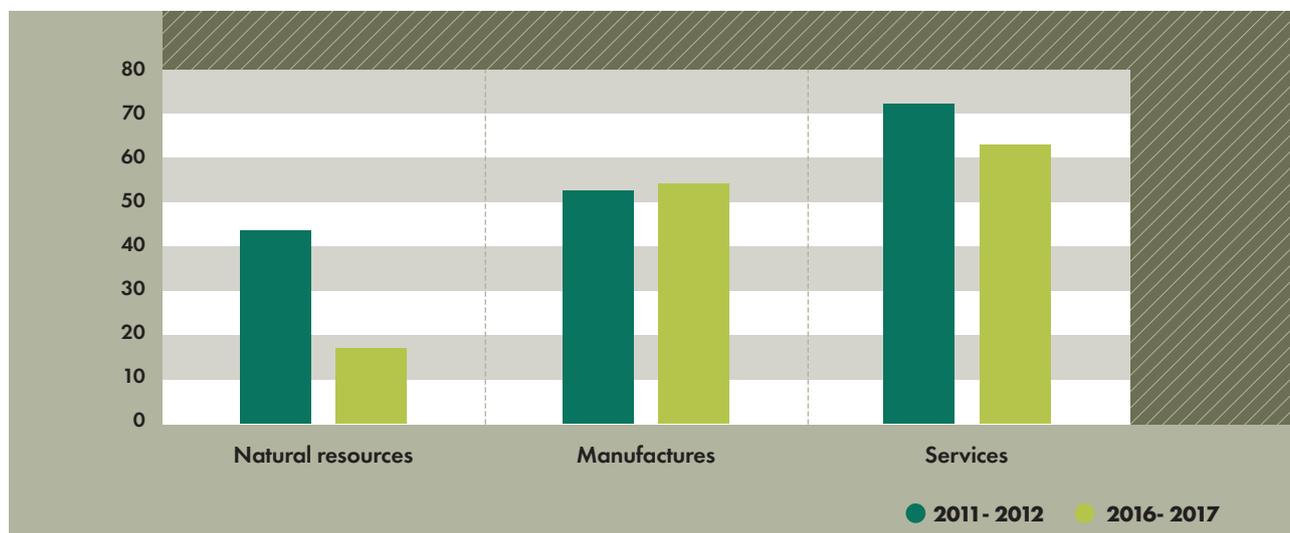
IV. Mecanismos de mercado para la gestión ambiental

Si bien se considera que América Latina juega un “imprescindible papel en el escenario mundial” por su “gran riqueza natural y potencial de crecimiento económico”, con lo cual se alude principalmente a sus recursos mineros, hidrocarburíferos, entre otras materias primas¹¹⁹, el flujo de IED que llega a la región tiene como destino una amplia gama de sectores, siendo el de servicios y en particular el referido a infraestructura y energía los que observan un importante crecimiento en la presente década, lo cual se observa también para la IED procedente de China, si bien el contexto general ha sido de caída en los flujos. Esta tendencia va de la mano con la necesidad de nuestros países de cerrar sus brechas de infraestructura como una estrategia clave de desarrollo.

El Gráfico N°04 a continuación muestra la variación de los flujos de IED por sectores en la región. Si bien en general los flujos han caído en los últimos cinco años, se ha mantenido la importancia de las manufacturas y servicios (construcción, energía, banca, etc.) como destino de la IED, principalmente por el peso de Brasil y México como mayores receptores.

Gráfico N° 04

FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR SECTORES



Fuente: Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, CEPAL, 2018

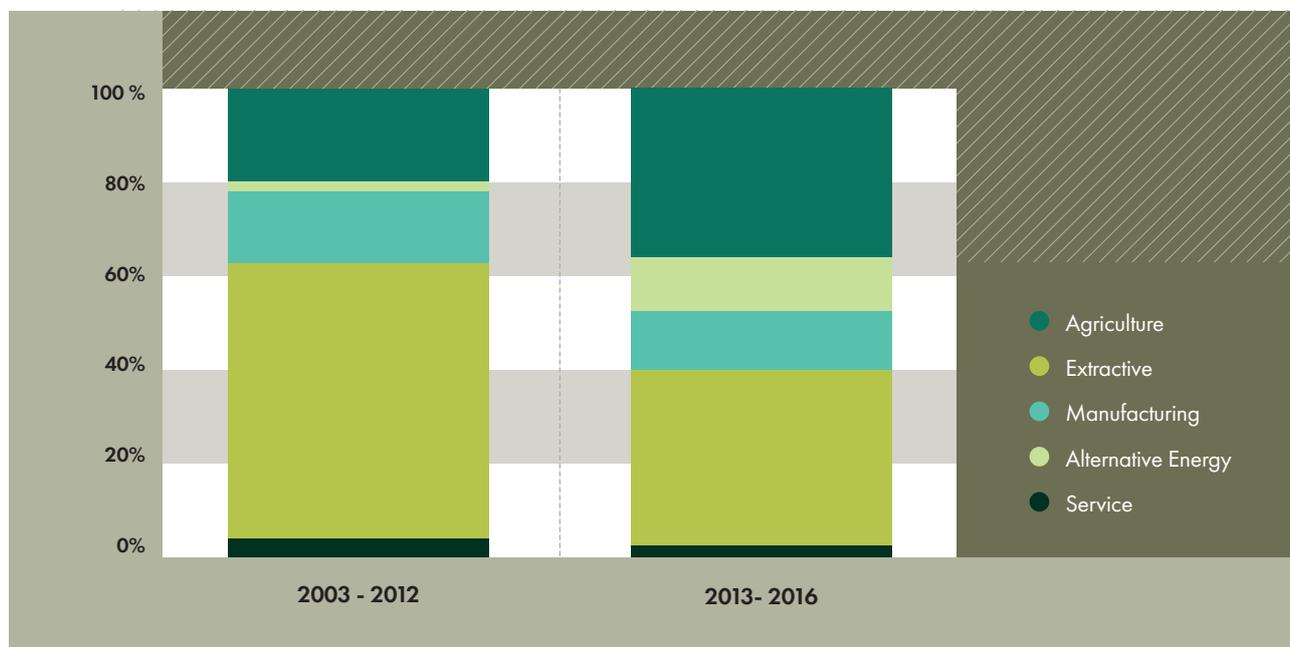
Por otro lado, el Gráfico N° 05, detalla el cambio en la composición por sectores de destino de las IED provenientes de China. Este cambio está en línea con el nuevo foco en el patrón de crecimiento que viene impulsando este país en la presente década, menos dependiente de las materias primas y con mayor presencia del sector servicios.

119. Idem 60.

Es necesario tener en cuenta esta dinámica en los flujos de IED así como la mayor presencia de China en la región¹²⁰, como telón de fondo para evaluar la conveniencia de impulsar la adopción de mecanismos de mercado como complemento de los marcos regulatorios nacionales para la gestión ambiental.

Gráfico N° 05

CAMBIOS EN LA IED CHINA HACIA EL SECTOR SERVICIOS



Fuente: *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications, OECD, 2017*

Estos mecanismos, surgidos en la década del noventa e impulsados por sociedad civil, empresas, organismos multilaterales, IFIS, foros y gobiernos, han cobrado una importancia creciente como herramientas de apoyo a la gestión socioambiental de los países. Al mismo tiempo, han sido objeto de análisis a efectos de conocer los aportes reales que están generando para la gobernanza ambiental. El Cuadro N°08 a continuación, contiene los principales hallazgos que hemos podido realizar respecto de algunos de los más importantes mecanismos de mercado, con lo cual se busca incentivar una evaluación más profunda de estas herramientas en la región. Seguidamente se plantean algunos comentarios a cada uno.

120. Esto último, de la mano con las políticas de salvaguardas socio ambientales que aplican sus bancos como se analizó en la Sección III.

MECANISMOS DE MERCADO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

MECANISMO	REFERENTES	DEBILIDADES OBSERVADAS	CASO
Salvaguardas socio ambientales de IFIS	BM Referente para otras IFIS en el mundo	BM reconoce falla sistemática en el monitoreo y supervisión de su política de reasentamientos.	Informe de CIPI: Habrían más de 3 millones de desplazados forzosos en proyectos financiados por BM.
Certificaciones Ambientales	Varios	Resultados mixtos y vacíos de información sobre beneficios en ecosistemas y biodiversidad.	Meta análisis realizado por comité conformado por sector privado, académico y ONG.
Due Diligence en la Cadena de suministro del Oro	OECD Ha generado lineamientos para la debida diligencia de las cadenas logísticas de comercio de oro	La propia OECD reconoce fallas de fondo en sistemas de auditorías, incluso las que se basan en las guías de la OECD	Metalor, miembro de comité consultivo del "OECD Gold Supplement" habría adquirido oro de procedencia ilegal en Perú. (Ojo Público)
Acuerdos de Comercio	TLC Perú – USA 2009 Su capítulo ambiental y anexo forestal es considerado el más proambiente de los TLC.	No ha Contribuido a reducir el comercio de madera ilegal procedente de la amazonia peruana	Estados Unidos, ante acusaciones sobre el tráfico ilegal, se habría rehusado a utilizar salvaguardas del TLC.

Fuentes: Diversas fuentes consignadas en análisis a continuación. Elaboración propia.

Due Diligence en la cadena de suministro del oro: Por su involucramiento en la implementación y diseño de herramientas que garantizan la exclusión en su cadena logística de minerales provenientes de zonas en conflicto armado o alto riesgo, Metalor Technologies es una de las empresas más reconocidas por su compromiso con el due diligence en el sector metales y minerales. En efecto, Metalor, una de las mayores refinadoras de oro en el mundo y miembro del London Bullion Market Association, ha sido incluso parte del comité asesor de la OCDE¹²¹ para su Gold Supplement on Due Diligence Guidance, un conjunto de directivas para la debida diligencia en la cadena de suministro del oro, que busca que las empresas del sector "eviten contribuir con conflictos y serios abusos de derechos humanos en la cadena de abastecimiento del oro potencialmente proveniente de zonas de conflicto o de alto riesgo"¹²². Sin embargo, un informe publicado a inicios del 2018 por el equipo de investigación periodística Ojo Público, encontró que Metalor se abastece de oro en Perú a través de una comercializadora que tendría vínculos con la minería ilegal¹²³.

En realidad, las redes de comercio ilegal de metales han demostrado una capacidad sorprendente de adaptarse a las nuevas estrategias que autoridades y empresas vienen implementando para detectar el comercio de procedencia ilegal, así como aprovechar los vacíos legales que persisten, como lo reconoce la propia OCDE al analizar el caso del comercio de oro en Colombia¹²⁴.

121. http://www.metalor.com/es/node_59/News/Metalor-the-leading-gold-refiner-worldwide-for-its-efforts-on-conflict-gold-and-improvement-of-artisanal-mining

122. "OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Supplement on Gold", OECD, 2012. <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/GoldSupplement.pdf>

123. <https://ojo-publico.com/652/oro-incautado-la-historia-secreta-del-proveedor-de-la-mayor-refineria-de-suiza>

124. "Debida diligencia en la cadena de suministros de oro Colombiana ¿A dónde va el oro colombiano?", OECD, 2018.



FOTO: Luis Zapata Ruiz

Salvaguardas Socioambientales: Días antes que el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación publicara una extensa investigación que revelaba que entre el 2003 y el 2013, diversos proyectos financiados por el BM habían generado el reasentamiento forzoso de cerca de 3 millones de personas en 21 países¹²⁵, el presidente del Banco reconoció el carácter sistémico de las fallas que conllevaron a una débil supervisión, monitoreo e implementación de sus propias políticas¹²⁶. Al mismo tiempo, sin embargo, realizó una lamentable afirmación según la cual se podía inferir que el banco considera que la ocurrencia de muertes es inevitable en la realización de proyectos de inversión¹²⁷.

Es importante notar que las políticas de salvaguardas del banco se basan en el cumplimiento del marco legal del país receptor del préstamo o receptor de la inversión privada que el Banco contribuye a financiar. Así, en su política OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental, se establece que: “El banco no financia proyectos que contravengan las obligaciones del país identificadas en la Evaluación Ambiental”¹²⁸, al mismo tiempo que reconoce que si un país presenta una inadecuada capacidad técnica y legal para desempeñar funciones clave alrededor de las evaluaciones ambientales, el proyecto deberá incluir componentes que fortalezcan

esa capacidad. Pero como hemos sustentado previamente, por ejemplo, los EIA, la principal herramienta de gestión ambiental de proyectos utilizada por los países de la región, presentan en la actualidad serias deficiencias en su conceptualización e implementación, y en la gestión ambiental en general, por lo que los países no han podido superar con éxito la precariedad institucional que los caracterizaba al inicio del boom exportador de las materias primas.

Lo anterior es importante resaltar si consideramos que tanto en BM como el resto de IFIS con mayor presencia en la región utilizan el mismo esquema de salvaguardas basado en el cumplimiento de los marcos regulatorios nacionales¹²⁹.

Finalmente, cabe mencionar que por fuentes internas del BM, hemos tomado conocimiento que esta institución está evaluando la posibilidad de realizar una investigación para conocer la efectividad en la implementación de sus políticas de salvaguardas, análisis que no ha sido realizado a la fecha.

125. <https://www.icij.org/investigations/world-bank/explore-10-years-world-bank-resettlement-data/>

126. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/03/04/world-bank-shortcomings-resettlement-projects-plan-fix-problems>

127. <https://aida-americas.org/es/correspondencia-con-el-banco-mundial-respecto-de-bertha-c-ceres-y-las-grandes-represas>

128. <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f7384.pdf>

129. Para entender mejor cómo surgió y el devenir de este esquema denominado Sistema País, recomendamos el análisis que sobre el particular ha realizado Conectas, de Brasil: “Country Systems and Environmental and Social Safeguards in Development Finance Institutions: Assessment of the Brazilian System and Ways Forward for the New Development Bank”, Conectas, 2018. https://rightsinddevelopment.org/wp-content/uploads/2018/05/Conectas_Country_Systems_DFIs_Brazil_NDB-Final.pdf

El caso BM y Yanacocha:

El IFC¹³⁰, brazo del BM que presta directamente al sector privado, no solo tuvo una participación accionarial del 5% en el proyecto de oro Yanacocha iniciado en 1992 –el mayor de la región y sexto en el mundo-, sino que trabajó muy de cerca “para mejorar los programas de inversión comunitaria y apoyar proyectos agrícolas, educativos y de salud que mejoran los medios de subsistencia en el área local”. Sin embargo, las malas prácticas de relacionamiento social de la mina han sido reconocidas incluso por férreos defensores de la minería en el país¹³¹. Adicionalmente, el IFC jamás consideró la potencial afectación en el acceso al agua por parte de comunidades incluso en sus zonas de influencia directa. Se ha estimado que el sistema de grandes y microrreservorios que ha construido Yanacocha para dotar de fuentes de agua a zonas agrícolas en áreas de influencia del proyecto tiene una capacidad de almacenamiento anual que equivale al 22% del total de agua que la minera extrae del subsuelo para sus operaciones. Esto redundaría en una menor disponibilidad de agua que por un proceso natural de percolación debería llegar a zonas bajas del área de influencia del proyecto¹³².

Si el IFC desconocía el impacto del proyecto minero en el ciclo hídrico, quien sí tenía que conocerlo, o estimarlo, era el Estado peruano, quien debió cerciorarse que la información provista por Yanacocha en su EIA se ajuste a la realidad geográfica de la región donde se desarrolla. Aquí se constata la dependencia de las autoridades peruanas en la información provista por Yanacocha, situación que persiste al día de hoy con diversos proyectos y obedece a que la información que manejan las autoridades públicas es incompleta o está desactualizada al mismo tiempo que no se cuenta con los recursos para actualizarla y realizar investigaciones sobre una amplia gama de aspectos como la calidad de los suelos agrícolas, la tendencia en los caudales de los ríos así como estudios ictiológicos de las 159 cuencas con las que cuenta el país, etc¹³³.

Precisamente esto demuestra, al menos en el caso peruano, el alto riesgo que significa que una institución como el IFC dependa exclusivamente de la institucionalidad o marcos regulatorios nacionales para la implementación de sus salvaguardas socioambientales.

Certificaciones Ambientales: Cuando hablamos de certificaciones ambientales nos referimos, por ejemplo, al Forest Stewardship Council, al Sustainable Forestry Initiative, The Marine Stewardship Council, entre otras, que buscan promover herramientas que contribuyan a abordar los retos que imponen el cambio climático y la escasez de recursos naturales a la conservación de ecosistemas y el desarrollo sostenible de las actividades humanas. Varias de las organizaciones que generan estas certificaciones han conformado incluso gremios a través de los cuales coordinan acciones y promueven la adopción de certificaciones en el mundo. Un ejemplo de ello es el International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance creado el 2002. Sin embargo, la que probablemente sea la mayor investigación a la fecha sobre los impactos ambientales de estas certificaciones, comisionada por instituciones del sector privado, academia y ONG, encuentra resultados mixtos y vacíos de información¹³⁴. En efecto, al referirse a los impactos en los ecosistemas, la biodiversidad y en cuanto a la contaminación y generación de residuos, comenta:

130. Ver: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/ogm+home/priorities/mining/yanacocha-gold-mine_spanish

131. “Es momento de que Yanacocha cambie las caras de su gerencia”, entrevista a Miguel Santillana. Gestión, 05.07.2012

132. “El agua y las industrias extractivas en el Perú: un análisis desde la Gestión Integrada de Recursos Hídrico”, Ruth Preciado; en “Agua e Industrias Extractivas. Cambios y continuidades en los Andes”, Patricia Urteaga Editora, IEP, Concertación, 2011.

133. Se ha identificado, por ejemplo, la persistencia de la dependencia de la Autoridad Nacional del Agua de los reportes generados por el sector minero, para la fiscalización del consumo de agua. Uno de los estudios más recientes analiza las debilidades normativas y de monitoreo en la zona sur del país, ver por ejemplo “GESTIÓN DEL AGUA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ZONAS MINERAS: EL CASO DE LA CUENCA DE LOCUMBA”, Alejandra Zúñiga Meneses, Grupo Propuesta Ciudadana, 2017

134. “Toward Sustainability: The Roles and Limitations of Certification”, Steering Committee of the State of Knowledge Assessment of Standards and Certification, 2012. <http://www.resolv.org/site-assessment/files/2012/06/Report-Only.pdf>

“En general, hay evidencia razonable de que las certificaciones han tenido un efecto positivo en el ambiente en casos particulares. Sin embargo, muchos autores señalan la variabilidad local en las condiciones ambientales entre diversas locaciones, que pueden afectar resultados específicos. En adición, muchas investigaciones son limitadas por su enfoque metodológico, que no permite la extrapolación de hallazgos más allá de los casos analizados y tampoco permiten atribuir cambios a largo plazo producto de la aplicación de la certificación”¹³⁵

Acuerdos de Comercio: El NAFTA, acuerdo de comercio suscrito por Estados Unidos, México y Canadá en 1993, fue el primer TLC que incluyó capítulos dedicados a la protección ambiental y derechos laborales¹³⁶, mientras que el TLC Chile-USA es considerado el primero en incluir disposiciones que promueven la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y los Aportes Voluntarios (AV)¹³⁷ del sector privado como herramientas que permiten contribuir al logro de objetivos ambientales. Sin dejar de reconocer que es positivo alentar este tipo de contribuciones, cabe precisar que no existen a la fecha investigaciones que permitan conocer los resultados de las mismas. Lo que más bien se hizo evidente a raíz del recientemente firmado Acuerdo Trans Pacífico (TPP), en medio de la discusión previa que abordó sus posibles impactos ambientales, fue que, por ejemplo, el TLC Perú-Estados Unidos, pese a ser considerado por conservacionistas como el más “pro ambiente” de los TLC firmados en el mundo, y que generó diversos cambios normativos en el Perú, no ha contribuido a detener el crecimiento del comercio de madera ilegal procedente de la Amazonía peruana^{138, 139}.

Es importante resaltar que el recientemente suscrito TPP ha incluido una disposición innovadora por la que por primera vez se considera que los AV del sector privado no solo contribuyen con la gestión ambiental, sino que pueden “complementar” medidas regulatorias nacionales para alcanzar “altos niveles de protección ambiental”¹⁴⁰. Es necesario analizar las implicancias legales de este cambio y conocer si, por ejemplo, un inversionista puede invocar dicha disposición y aducir que el cumplimiento voluntario de alguna práctica, estándar o certificación ambiental pueda eximirlo de cumplir nuevas normativas que genere un país¹⁴¹.

Por otro lado, el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, suscrito en 1993, que posteriormente dio origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC), si bien reconoce vía las llamadas “excepciones generales”¹⁴², que la facultad regulatoria de los países en temas de interés público, entre ellos temas ambientales, puede en algunos casos romper con las disciplinas de mercado, éstas excepciones han probado ser poco efectivas cuando han sido invocadas por los gobiernos. Una investigación de Public Citizen, encuentra que de los 40 casos registrados al 2015, de países que invocaron esta cláusula ante el Panel de Apelaciones de la OMC para sustentar una iniciativa normativa, solo uno fue reconocido como válido¹⁴³.

Asimismo, diversos acuerdos de comercio contienen disposiciones que establecen de manera expresa que las disposiciones o normativas ambientales, en salud, etc., deben enmarcarse en lo establecido por los capítulos de inversiones, diseñados para promover la inversión extranjera en los países. Así, el Art. 11 del Capítulo de Inversiones del TLC USA-Colombia (vigente desde el 2012)¹⁴⁴ o el Art. 16, del Capítulo de Inversiones del Acuerdo Transpacífico (TPP – pendiente de entrar en vigencia)¹⁴⁵, del cual Perú y México son parte, someten el diseño de la normativa ambiental a no interferir con el flujo de inversiones.

Más aún, tanto el TPP como los TLC contemplan el mecanismo de Solución de Controversias Estado-Inversor (ISDS por sus siglas en inglés) por el que una empresa o inversionista puede demandar ante un corte de arbitraje a un país cuando alguna normativa afecte considerablemente sus ingresos o expectativas

135. Idem 132

136. “The Failure of Corporate Social Responsibility Provisions within International Trade Agreements and Export Credit Agencies as a Solution”, Ashley Wagner, Boston University International Law Journal, Vol. 35:195, 2017.

137. Ver: <http://ecdpn.org/great-insights/shifts-trade-development/csr-international-trade-investment-agreements/>

138. Ver: <https://news.nationalgeographic.com/2015/11/151105-TPP-free-trade-wildlife-trafficking-conservation-cites/>

139. “El momento de la verdad: Oportunidad o amenaza para la amazonia peruana en la lucha contra el comercio de madera ilegal”, Environmental Investigation Agency, 2018. <https://content.eia-global.org/assets/2018/02/MoT/ElMomentodelaVerdad.pdf>

140. TPP, Capítulo Ambiental, Art. 20.11 <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Text/20-Environment-Chapter.pdf>

141. El TPP contempla, entre otros, los siguientes mecanismos como aportes voluntarios de las empresas: Auditorías y reportes voluntarios, incentivos de mercado, difusión voluntaria de información y expertise, asociaciones público privadas, etc. Idem 97.

142. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm

143. Ver: <https://www.citizen.org/sites/default/files/general-exception.pdf>

144. Ver: http://www.sice.oas.org/Trade/COL_USA_TPA_s/Text_s.asp#ci0

145. Ver: http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/tpp/Acuerdo/ES/9_Inversion.pdf

de ganancia. Una de las cortes que más casos de demanda procesa, el CIADI¹⁴⁶, funciona bajo el paraguas del Banco Mundial.

Un informe publicado por la prensa británica en el 2016, evidenció que este mecanismo es utilizado por las corporaciones hidrocarburíferas para “disuadir” a gobiernos de adoptar ciertas regulaciones ambientales¹⁴⁷. En realidad, la inclusión de ISDS se da en un contexto caracterizado por su creciente cuestionamiento en vista de los cambios que los fallos de las cortes han generado en el derecho internacional de inversiones y, en consecuencia, en la facultad regulatoria de los países. Sobre este aspecto resulta relevante lo expresado en un pronunciamiento suscrito por más de 100 expertos en derecho internacional, que considera, al evaluar la interpretación que las cortes han venido realizando sobre los alcances del trato justo y equitativo (FET por sus siglas en inglés), uno de los principios de protección al inversionista internacionalmente reconocido, que:

El estándar del FET ha sido visto como un estándar de reserva, que opera solo en circunstancias excepcionales cuando los sistemas políticos y legales del país receptor se degrada a tal punto que la norma de no discriminación falla en proteger al inversionista de un comportamiento abusivo del gobierno, que es claramente insuficiente comparado con estándares internacionales. En las manos de los árbitros, el estándar ha sido radicalmente transformado en una fuente autónoma de una amplia gama de obligaciones para los gobiernos¹⁴⁸.

Finalmente, sobre las ISDS, una investigación reciente encuentra que más del 40% de demandas contra países han sido hechas por corporaciones extractivas y del sector energético¹⁴⁹, al mismo tiempo que el caso reciente, Bilcon vs Canadá, ha evidenciado los extremos a los que se puede llegar con este mecanismo, en tanto esta empresa minera ha conseguido exitosamente que una corte, en marco del NAFTA, sentencie que Canadá debe recompensarla por no haber aprobado su EIA¹⁵⁰.

En suma, puede decirse que la arquitectura comercial internacional se basa en principios y prácticas que tiene como efecto imponer serias limitaciones al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental de los países.



FOTO: Peoples World

146. Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas al Inversiones. <https://icsid.worldbank.org/sp/Pages/about/default.aspx>

147. Ver: “TTIP: Chevron lobbied for controversial legal right as ‘environmental deterrent’”, The Guardian, 26.Abr.2016.

148. Ver: “Statement of Concern about Planned Provisions on Investment Protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)”, Kent Law School +100 expertos, 2014. https://www.kent.ac.uk/law/isds_treaty_consultation.html

149. “Recent Trends in Investor–State Dispute Settlement”, Rachel L. Wellhausen, Journal of International Dispute Settlement, 2016, 0, 1–19

150. Actualmente Canadá enfrenta a una penalidad de US\$ 443 millones por haber denegado el EIA a la ampliación de un proyecto minero en Nueva Escocia. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/bilcon-443-million-denied-ns-quarry-1.4645199>

Conclusiones y recomendaciones

En los últimos 5 años los países foco del presente informe han experimentado cambios normativos que afectan su institucionalidad ambiental y que se traducen en el debilitamiento tanto de su capacidad sancionadora como en la formulación, evaluación y monitoreo de los EIA; por otro lado, deslegitiman la gestión del territorio al abrir extensas áreas de importancia cultural, biológica y ecológica al desarrollo de diversas actividades económicas sin que exista evidencia de un ejercicio previo de planificación, una evaluación ambiental estratégica ni consulta con las poblaciones. Este debilitamiento parece ser más crítico en los casos de Brasil y Perú; en el primero, debido a los recortes al presupuesto del Ministerio del Ambiente así como a la potencial reducción de la extensión de la Floresta Nacional, mientras que en el caso peruano debido al carácter sistémico de las iniciativas implementadas, pues cubren una amplia gama de instituciones e instrumentos legales.

A la luz de los cambios encontrados y en función a los principales sectores que se benefician de los mismos, la promoción de las inversiones en el sector extractivo, principalmente en hidrocarburos y minería (Bolivia, Colombia y Perú), así como en el sector agroindustrial (Brasil), aparecen como los principales drivers de flexibilización.

El debilitamiento en los marcos normativos ambientales se da pese a que se dispone de evidencia que señala que es posible mantener altos estándares de protección ambiental si es que esto va de la mano con bajos niveles de corrupción, sin que esto afecte la competitividad de un país. Al mismo tiempo, si bien se identifican deterioros en el nivel de cumplimiento normativo, así como la persistencia de altos niveles de corrupción en América Latina, se requiere profundizar el análisis de los vínculos entre corrupción y debilitamiento normativo.

En las evaluaciones sobre el desempeño ambiental de Brasil, Bolivia, Colombia y Perú, el Banco Mundial y la OCDE, consideran que estos países han experimentado importantes progresos, al mismo tiempo que señalan la persistencia de diversas fallas estructurales. Por otro lado, omiten evaluar aspectos claves como la capacidad sancionadora, la calidad de los EIA, los casos de afectación ambiental generados por grandes operaciones extractivas, la desprotección de indígenas en aislamiento o la creciente pérdida de vidas de defensores ambientales.

El BID ha influido en el diseño y promoción de políticas y normativas que afianzan la dependencia de México y Colombia en el sector extractivo, las mismas que pueden llegar a desconocer, como se vio en el caso de Colombia y las Consultas Populares, la necesidad de priorizar otras visiones de desarrollo, no necesariamente asociadas a la promoción del sector extractivo.

Finalmente, los Tratados de Libre Comercio suscritos por los países de la región, particularmente por Perú, Colombia y México, promueven un marco legal para la promoción del comercio e inversiones que establece limitaciones a la facultad regulatoria de los gobiernos en aspectos de interés público, pues somete la regulación en aspectos ambientales, salud, etc., a no interferir con el comercio y la inversión.

En base a este diagnóstico, planteamos las siguientes recomendaciones que tienen como objetivo fortalecer los estándares ambientales y sociales de los megaproyectos de inversión, así como la mejora de los marcos regulatorios nacionales y de las salvaguardas socio ambientales implementadas por las IFIS y la banca nacional de desarrollo:

PLANIFICACIÓN

El diseño de Planes, Programas y Políticas (PPP) relativas a proyectos de infraestructura y extractivos, debe ir acompañada de EAE sectoriales que permitan conocer los impactos acumulativos de proyectos y contribuyan a definir los criterios de sostenibilidad y vulnerabilidad al cambio climático a ser incorporados en el diseño de los PPP. Asimismo, se debe definir un marco legal claro y vinculante en cuanto al Ordenamiento Territorial, que sustente el desarrollo de actividades económicas de acuerdo a las potencialidades de cada región. Todo lo anterior es también necesario para las iniciativas de integración regional como la IIRSA.

FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

Los países deben fortalecer las capacidades de fiscalización y sanción, como estrategia de disuasión de la comisión de infracciones ambientales, así como también las capacidades de los sistemas judiciales, y los tribunales en particular, para abordar casos de afectaciones ambientales.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA

Respecto de las APP, se propone evaluar la creación de un Consejo Consultivo como el incluido en la legislación chilena de concesiones, pero mejorado con una mayor participación de instancias de sociedad civil, con el fin que dé opinión sobre las evaluaciones ambientales y sociales de proyectos así como de la modalidad de ejecución a adoptar. En cuanto a la Consulta Previa, su implementación debe enmarcarse en el Convenio 169 de la OIT, y debe ser entendida como un proceso de diálogo, generación de aportes y enriquecimiento mutuo entre visiones distintas de desarrollo. Finalmente, para la participación ciudadana, ésta debe implementarse tanto en el proceso de diseño de proyectos, como en su implementación y monitoreo.

SALVAGUARDAS DE LA BANCA

Las IFIS y en particular la banca nacional de desarrollo china y brasilera así como la CAF, deben implementar políticas de salvaguardas socio ambientales enmarcadas en la implementación de canales fluidos de comunicación así como de transparencia y rendición de cuentas. Dichas políticas no pueden limitarse al cumplimiento de los marcos regulatorios nacionales, en vista de su permanente debilitamiento, como ha sido evidenciado en el presente estudio, sino en los más altos estándares internacionales y con un enfoque de derechos humanos. Por otro lado, la ausencia de EAE elaboradas por los Estados, cuando la banca evalúa megaproyectos de alta complejidad, una cartera de proyectos en una región específica o un préstamo de políticas en temas extractivos y de infraestructura, debería influir en el nivel de riesgo asignado a dichas iniciativas o condicionar la cooperación técnica.

ACUERDO DE ESCAZÚ

Uno de los mayores retos en materia ambiental para los países de AL, es la ratificación por parte de sus poderes legislativos del Acuerdo de Escazú. Para ello será clave la promoción de la participación de la sociedad civil en la identificación de los mecanismos y la normativa que sea necesaria generar para su adecuada implementación.

EIA Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Urge fortalecer los marcos normativos relacionados a los sistemas de evaluación de impacto ambiental, y de los EIA en particular. Por un lado debería contemplarse solo en casos excepcionales reformas de simplificación administrativa para los EIA, previo sometimiento de estas propuestas a un análisis de impacto regulatorio. Además, la evaluación de alternativas ante potenciales impactos socio ambientales, debe ser acompañado de un proceso transparente de consulta a todos los actores involucrados. Asimismo, los EIA no pueden evaluarse sin la culminación previa de estudios de ingeniería u otros estudios técnicos que permitan conocer la magnitud real de los impactos potenciales. Finalmente, es preciso contar con estudios de valorización del capital natural y sus servicios ecosistémicos para conocer qué es lo que está en juego cuando se piensa desarrollar proyectos de infraestructura en ecosistemas complejos y sobre todo en Áreas Naturales Protegidas (ANP). Bajo ningún concepto puede contemplarse la reducción de ANP o su degradación para potenciar actividades económicas.



CON EL APOYO DE:



Rainforest Foundation
Norway