

La controvertida propuesta Programas por Resultados (P4R) del Banco Mundial hace saltar las alarmas

6 Diciembre de, 2011

En marzo de 2011 el Banco Mundial lanzó una controvertida propuesta que permitiría la concesión de lo que se llamarían préstamos programáticos a países prestatarios para que lleven adelante proyectos sin aplicar las políticas específicas de salvaguardia de Banco. Tanto organizaciones de la sociedad civil como pueblos indígenas han llamado la atención sobre graves problemas planteados por esta iniciativa, y temen que en su forma actual reduzca la obligación de rendir cuentas de la financiación del Banco Mundial, y lance a bancos multilaterales y regionales de desarrollo de todo al mundo a una carrera hacia los estándares sociales y ambientales más bajos. A pesar de las recientes garantías que el Banco ha dado por escrito de que la transparencia de la información, la evaluación de los riesgos y la aplicación de salvaguardias no se verán debilitados por el instrumento P4R, los críticos señalan que las propuestas de P4R existentes no contienen protecciones sociales y ambientales adecuadas y permitirían que los países se saltaran las salvaguardias e impulsaran proyectos sin el debido escrutinio público.

Tanto ONG como organizaciones de pueblos indígenas, incluido el FPP, están apelando al Banco para que frene todo el proceso y se asegure de que cualquier propuesta de P4R sea sometida a consultas apropiadas e incluida en el examen más amplio de las políticas de salvaguardia del Banco que se llevará a cabo en 2012.[\[1\]](#)

A pesar de ello, el Banco parece decidido a aprobar el instrumento de financiamiento basado en resultados antes de que finalice el año 2011. Al cierre de esta edición estaba previsto que la propuesta P4R fuera presentada a la Junta en diciembre de 2011.

Se necesitan consultas previas significativas

Diversas organizaciones de la sociedad civil y diversos pueblos indígenas están muy preocupados por el hecho de que los ciudadanos, las organizaciones de pueblos indígenas y

las ONG no hayan podido contribuir suficientemente al diseño del nuevo instrumento de financiamiento P4R. Las consultas globales realizadas hasta ahora sobre el P4R han incluido principalmente organismos gubernamentales, con un número muy pequeño de participantes de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil que han sido consultadas han planteado serias dudas sobre las salvaguardias y la rendición de cuentas, pero aún no está claro qué va a hacer el Banco al respecto.

El instrumento P4R debe ser evaluado como parte del examen de las salvaguardias del BM

El Banco Mundial está llevando a cabo un examen de sus sistemas de salvaguardia que cubrirá exhaustivamente ocho políticas de salvaguardia y otros instrumentos de financiamiento del Banco, incluida la PO 4.00 sobre el uso experimental de «sistemas nacionales». Este último instrumento permite que el Banco y los países prestatarios utilicen leyes y políticas nacionales existentes para proporcionar salvaguardias sociales y ambientales, cuando han sido evaluadas como equivalentes a las normas del Banco. El problema es que el Banco aún no ha probado adecuadamente los sistemas nacionales y sigue habiendo importantes ambigüedades en lo que se refiere a las formas de determinar y verificar la «equivalencia» entre las normas y procedimientos de cada país y las del Banco.

Las ONG hacen hincapié en que se debería detener el desarrollo del P4R hasta que estas cuestiones básicas queden resueltas. Hacen hincapié en que el paquete P4R entero tiene que ser cuidadosamente evaluado como parte del actual examen de las políticas de salvaguardia del Banco, de manera que se asegure que la propuesta tiene en cuenta las lecciones que se han aprendido de evaluaciones anteriores, y que sea sometida a un riguroso escrutinio por parte de los ciudadanos, los pueblos indígenas y especialistas en desarrollo.

Hay que mantener las políticas específicas, incluidas las protecciones para pueblos indígenas

Las organizaciones indígenas y las ONG de justicia social como el FPP resaltan que décadas de experiencia en programas de desarrollo muestran que es fundamental contar con políticas de salvaguardia específicas para los pueblos indígenas, si queremos que mejore la eficacia de tales programas y asegurar que se rindan cuentas a las comunidades afectadas. La defensa focalizada y persistente de los pueblos indígenas a lo largo de las últimas tres décadas ha llevado al Banco Mundial a aceptar y proteger en sus políticas de salvaguardia el principio de que los pueblos indígenas deben demostrar libremente su apoyo a cualquier intervención de desarrollo que les afecte a ellos, a sus tierras o a sus medios de vida. Si el instrumento P4R es aprobado tal y como está propuesto ahora, no se puede dar una respuesta a las preguntas de dónde quedará ese principio y cómo se respetará el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado. Estas preguntas vuelven a indicar que es necesario someter dicho instrumento a una cuidadosa evaluación como parte del examen de las salvaguardias del Banco.[\[2\]](#)

Lecciones aprendidas en el pasado

Por último, sea cual sea la ruta que el Banco siga con sus salvaguardias y el instrumento P4R, es esencial que no se diluyan las normas, y que se fortalezca la obligación de rendir

cuentas a las comunidades y ciudadanos afectados. Para lograr ese fortalecimiento y hacer posible un desarrollo verdaderamente sostenible, el Banco Mundial tiene que asegurarse de que cualquier posible reforma se basa en lecciones aprendidas en operaciones pasadas y en curso. Recientemente se han publicado dos informes importantes de la forma en que el Banco considera que deberían aplicarse las salvaguardias en el futuro: la evaluación de todo el Grupo del Banco Mundial llevada a cabo por su Grupo de Evaluación Independiente (IEG), publicada en 2010 (*Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*, 2010), y posteriormente un examen interno muy esperado de la aplicación de la OP 4.10 del Banco Mundial relativa a los pueblos indígenas, que fue publicado en agosto de 2011 (documento de trabajo de la red Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, *Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: A Learning Review* [FY 2006-2008]).

Estos dos documentos detallan áreas en las que la aplicación de las normas de salvaguardia satisface con dificultad las exigencias para las que las salvaguardias fueron diseñadas. Las principales debilidades apuntan a las continuas presiones a las que el Grupo del Banco Mundial se ve sometido para asignar fondos, evidentes en la clasificación indebida del nivel de riesgo de los proyectos, sobre todo la clasificación de proyectos que deberían ser de categoría A como proyectos de menor riesgo, y el tratamiento indebido de proyectos de categoría B. El instrumento P4R intenta excluir la categoría A, donde los riesgos son graves y potencialmente irreversibles, aunque continúa permitiendo algunas actividades de categoría A allí donde se considera que forman parte integral del resto del programa. El instrumento incluye la categoría B donde se ha identificado un riesgo moderado. Dado que la gestión de los riesgos depende de las categorías que se asignen a un determinado proyecto o actividad, es necesario abordar los anteriores problemas relativos a este proceso de clasificación, no solo para el P4R sino para todas las políticas y todos los instrumentos de financiamiento del Banco. En la revisión de aprendizaje de la política sobre pueblos indígenas también se identifican importantes problemas con la puesta en marcha de la política, con la determinación de los niveles de apoyo para una determinada intervención y con el tratamiento inadecuado de los derechos a la tierra y a los recursos en proyectos que afectan a dichos derechos.

El fortalecimiento de los sistemas disponibles en el propio país para abordar los riesgos sociales y ambientales es un objetivo loable, pero de corto a medio plazo, y especialmente en áreas sensibles de crucial importancia como la de los derechos de los pueblos indígenas, el instrumento P4R no ofrece garantías adecuadas de que los fondos públicos desembolsados a través del Banco serían utilizados para lograr un desarrollo sostenible y equitativo en los países prestatarios. Por estas razones el Forest Peoples Programme considera que cualquier decisión del Banco relacionada con la política P4R debe ser retrasada con el fin de permitir que en el desarrollo de la propuesta se tengan en cuenta las preocupaciones manifestadas por las ONG y los pueblos indígenas.

[1] Carta de ONG (2011): Comentarios sobre la propuesta política operacional 9.00: Carta de financiación de programas por resultados firmada por 21 ONG, octubre 2011: <http://www.forestpeoples.org/topics/safeguard-accountability-issues/publication/2011/fpp-letter-uk-executive-director-world-bank>

[2] Véase también el documento que los pueblos indígenas y varias organizaciones que los apoyan presentaron oficialmente al Banco Mundial planteando cuestiones importantes relacionadas con el actual examen de las salvaguardias del BM y el propuesto instrumento de financiamiento P4R, disponible solamente en inglés en:

<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/10/indigenous-peoples-letter-2011-october.pdf>