

El Mundo de Kafka :

La Política de Información del Banco Europeo de Inversiones

Versión actualizada a setiembre del 2004

Introducción

Las ONGs están convencidas de que el Banco Europeo de Inversiones (BEI), como institución pública, debe ser una institución abierta, transparente y debe responder por sus operaciones ante el público, particularmente considerando los proyectos que éste financia. El acceso oportuno a la información es esencial en lo que respecta a proyectos que podrían tener impactos negativos en las personas y el medio ambiente.

En la práctica, el BEI debería ser completamente responsable ante el público de los Estados miembros de la UE y ante las comunidades de otros países que podrían llegar a ser afectadas con sus proyectos. Bajo las leyes y prácticas de la Unión Europea (UE), y siendo la UE signataria de la Convención Aarhus sobre Acceso a la Información, la transparencia es una cuestión esencial, puesto que supone que la gente goce del derecho básico de conocer los procedimientos, operaciones y proyectos que se esté considerando financiar o que ya estén siendo implementados.

Finalmente, después de muchos años, el BEI ha decidido tomar un rumbo diferente. Históricamente, esta institución ha sido muy selectiva sobre la información que divulga y la oportunidad en que decide divulgarla. El BEI se ha rehusado frecuentemente a hacer públicos documentos estratégicos de sus proyectos, tanto antes como después de la aprobación de tales proyectos. Este secreto no permite que las personas afectadas y ONGs interesadas sean debidamente informadas y consultadas con anterioridad a la aprobación de un proyecto por el Consejo del BEI.

Esta situación está cambiando lentamente: ahora es posible encontrar en el sitio de Internet del BEI alguna información sobre la

mayoría de los proyectos propuestos, la Política de Información fue sujeta a revisión en el 2002, y una nueva Política de Transparencia ha sido adoptada a partir del 15 de junio del 2004.

Efectivamente, en octubre del 2002 el BEI comenzó a revisar su Política de Información Pública, implementando un buzón de correo adonde todo actor interesado podía dirigir sus comentarios al respecto (infopol@eib.org).

No obstante la puesta en marcha de este proceso de mejoras, las ONGs encuentran que el mismo es insatisfactorio, plagado de “frases no comprometedoras”, en el que se promete divulgar la información “cuando sea posible” y “tan pronto como sea viable”. De esta manera, la divulgación de la información queda a completa discrecionabilidad del BEI al tiempo que se le otorga demasiada autoridad a los promotores del proyecto, quienes todavía deciden sobre la divulgación de la información del proyecto por el que solicitan fondos. En contraste, las comunidades afectadas por los proyectos del BEI, no disponen de un acceso real a la información, indispensable para una adecuada protección de sus intereses.

Nueva Política de Transparencia

Las ONGs acogen positivamente las propuestas sobre transparencia adoptadas el 15 de junio de 2004 por el Consejo de Administración. Si las mismas fueran llevadas a la práctica por la Administración y el Personal del BEI, se podría mejorar considerablemente la situación .

Los principales compromisos que incluye el documento son:

1. A finales de año (2004), el Consejo comenzará la primera revisión de la ejecución de su Política de Acceso del Público a la Información y de Normas Relativas al Acceso del Público a Documentación de octubre de 2002.

2. El BEI se ha propuesto seguir las mejores prácticas de accesibilidad a la información haciendo uso óptimo de medios electrónicos, principalmente a través de su sitio de Internet.
3. El BEI está examinando caminos para mejorar su gobernabilidad con el fin de demostrar su compromiso a seguir las mejores prácticas.
4. Tomando en cuenta la importancia que los creadores de políticas de la UE le han dado a la exitosa puesta en práctica de la agenda de Lisboa y de sus metas de desarrollo sustentable, el BEI está siguiendo de cerca recomendaciones emitidas sobre Responsabilidad Social Corporativa, las que podrían ser implementadas en el Banco
5. El borrador del reglamento para la aplicación de la Convención de Aarhus, elaborado por la Comisión en el año 2003 y recientemente aprobado por el Parlamento, aplicará las disposiciones de dicha Convención a todas las instituciones y órganos de la UE.

Las Políticas de Información del Banco Europeo de Inversiones

El BEI afirma que el primer objetivo de su Política de Acceso del Público a la Información es facilitar el “máximo posible de informaciones” en torno al Banco, sus actividades y procedimientos. El BEI considera a su Política de Información como un “proceso evolutivo y flexible, susceptible de un proceso de evaluación y de control de calidad permanente.” Se dirige a “conferir un alto grado de transparencia a su quehacer y comunicar aún más eficazmente con todos sus interlocutores”.

Durante los últimos años algunas ONGs han estado presionando al BEI para que le otorgue al público pleno acceso a la documentación relativa a sus proyectos y relaciones con el sector privado. En consecuencia, el BEI ha reformulado su política de información, cuya última versión ha sido publicada en octubre de 2002, y asimismo ha adoptado una nueva Política de Transparencia en junio del 2004. Reconociendo que estos cambios son pasos hacia la dirección correcta, en la práctica la información relacionada a proyectos

disponible en el sitio de Internet del BEI, no es todavía lo suficientemente detallada. En muchos casos, no se provee oportunamente la documentación relativa a proyectos con anterioridad a la aprobación del proyecto por parte del Consejo. En consecuencia, la información relativa a proyectos específicos se hace pública sólo después de que el Consejo de Administración haya aprobado el proyecto dado—, demasiado tarde para facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas o las personas que habitan en el área del proyecto.

La Política de Información del BEI de 2002 establece que las políticas aplicables de la UE sobre transparencia y publicación de información, así como toda otra legislación pertinente, son los elementos centrales de su marco de políticas de información. No obstante, también le otorga un alto grado de confidencialidad a sus préstamos. En el manifiesto se prevee

- divulgar cuanta información y documentación sea posible y “observar muy particularmente el espíritu y la letra del Convenio de Aarhus, siempre habida cuenta del marco operacional del BEI y de la aplicable legislación comunitaria”;
- respetar la confidencialidad según la normativa europea y nacional en materia de contratación comercial y actividad de mercado;
- salvaguardar los intereses privados comercialmente sensibles de sus co-contratantes;
- preservar la eficacia de su proceso decisorio y de sus operaciones
- proteger el derecho de los individuos a la intimidad.

Esta “búsqueda de equilibrio” explica por qué el BEI continúa rehusándose a hacer oportunamente pública documentación relevante a la mayoría de los proyectos que financia. En realidad, el BEI mantiene al público ignorante acerca de la mayoría de los detalles hasta que ya es muy tarde para cambiarlos, mejorarlos, o incluso rechazarlos.

Un banco público, que debe su existencia a los fondos públicos y al apoyo gubernamental, tiene la obligación de divulgar oportunamente

la información sobre sus actividades y operaciones, tal como lo vienen haciendo las otras instituciones de la UE. Este conflicto entre la confidencialidad de lo que el Banco considera como intereses comerciales privados y el derecho legítimo del público de acceso a la información, pone en duda la integridad del BEI como un órgano de la UE. (Ver Folleto Informativo sobre el BEI No. 2).

Política de Información del BEI y la ley de la UE

La Directiva de la UE sobre Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) establece que el público debe tener acceso a la información recopilada y debe dársele la oportunidad de expresar una opinión antes de que el proyecto haya sido iniciado. La Convención Aarhus, adoptada en 1998, le otorga al público derechos amplios de acceso a la información ambiental. El BEI afirma que les “solicita” a los promotores de los proyectos a que cumplan con la Directiva 2003/4/EC (Acceso del Público a la Información Ambiental), y que les exige a los promotores de proyectos localizados en países donde se aplica la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convención de Aarhus de 1998), que “respeten los objetivos y principios de la Convención.”

El Reglamento 1049/2001 de la UE obliga a la Comisión, el Consejo y el Parlamento, a publicar información ambiental relevante. El BEI alega que cumple con esta disposición aunque la misma no le sea vinculante. Para las ONGs este es un ejemplo típico del doble discurso del BEI.

El BEI aduce que “facilita” el acceso del público al Resumen No-Técnico del proceso de EIA mediante su Lista de Proyectos, de tal modo que el documento se encuentre a disposición del público antes del desembolso del préstamo. Teóricamente lo mismo se aplica para los Estudios de Impacto Ambiental de proyectos localizados fuera de la UE. Sin embargo en la práctica se le ha denegado acceso a información crucial de los mismos a ONGs de dentro y de afuera de la UE. Estos

datos son indispensables para evaluar la información brindada por el promotor y de ser necesario, para proveer información adicional de manera oportuna.

Actualmente la Comisión está elaborando nuevas disposiciones, que eventualmente podrían someter al Banco a las mismas normas que regulan a las otras instituciones europeas

Si el BEI oculta información, sería posible apelar ante el Ombudsman Europeo. Sin embargo hay que hacer notar que a la luz del mandato restringido del Ombudsman, esta opción está abierta únicamente a ciudadanos de la UE, y por lo tanto discrimina a los ciudadanos de Estados que no forman parte de la UE que de igual manera son susceptibles de ser afectados por los proyectos del BEI. Según la Política de Información del 2002 del BEI, los ciudadanos también pueden elevar sus quejas ante el Secretario General del BEI. Esta posibilidad está siendo actualmente puesta a prueba por algunas ONGs. De todos modos, el Secretario General, no puede equipararse al Ombudsman, ni mucho menos al Panel de Inspección Independiente del Banco Mundial o de otros órganos similares en otras IFIs, toda vez que forma parte del personal del BEI y representa sus intereses.

Problemas con la política de información del BEI

Hay varios problemas cruciales con el actual enfoque del BEI respecto al acceso del público a información adecuada y oportuna:

Confidencialidad de proyectos en proceso de aprobación: En el 2001, el BEI dio un paso importante, el cual consistió en publicar en su sitio de Internet información, aunque pobremente detallada, de los proyectos en proceso de aprobación. El Banco dice que en principio publica adecuadamente información sobre la mayoría de los proyectos que está considerando financiar. No obstante, al mismo tiempo reconoce que los promotores del proyecto podrían oponerse a la inclusión de material en la lista pública de proyectos en discusión, quienes podrían alegar

confidencialidad comercial durante el proceso de aprobación. Nadie sabe con exactitud cuántos casos de estos se han dado porque ¡inclusive esa información es confidencial!

En la mayoría de los casos en los que las ONGs han tratado de obtener documentos relacionados a un proyecto específico con anterioridad a la aprobación del Consejo del BEI –incluyendo análisis de impacto ambiental, evaluaciones sociales y análisis de viabilidad económica– el personal del BEI se ha rehusado a darles acceso a esa información. La misma generalmente no se pone a disposición del público incluso después de la aprobación del proyecto de que se trate. Esto constituye una de las principales quejas de las ONGs.

Esto significa que la financiación de un proyecto puede decidirse sin participación ciudadana y excluyendo a los principales actores, como es el caso de las comunidades locales afectadas por el proyecto. El BEI ha declarado en junio del 2003, que aproximadamente el 70% de la información sobre los proyectos en discusión había sido puesta a disposición del público a través de Internet, porcentaje imposible de verificarse precisamente porque no se tiene un conocimiento certero sobre los proyectos que están siendo desarrollados. Inclusive, algunas veces ni siquiera se da una notificación previa al público de que el BEI está preparando un proyecto determinado.

En contraste, el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, sí permiten al público tener acceso a la información y proveer comentarios sobre información ambiental clave de los proyectos en proceso de aprobación. También facilitan procesos de consulta pública para proyectos que den lugar a serias preocupaciones ambientales y/o sociales.

Contenido de la información sobre un proyecto

Según el BEI, cada proyecto que se publica en su sitio de Internet contiene un resumen que proporciona los detalles del mismo: el promotor del proyecto o su intermediario financiero, la localización del proyecto, el

sector que representa, una descripción del proyecto, sus objetivos, aspectos sociales y ambientales del mismo, datos de procuraduría, el financiamiento solicitado al BEI, el costo total del proyecto y el estado del proyecto. La realidad es que cuando se da el caso de que los datos están disponibles en Internet, frecuentemente aparece no más de una página que proporciona escasa información. A menudo se omite la inclusión de algunos aspectos trascendentales, como las preocupaciones ambientales o sociales a las que ha dado lugar el proyecto o el nivel al que el proceso de EIA será implementado. Tampoco hay acceso a los resultados de las consultas públicas, en los raros casos en los que éstas se hayan realizado.

Préstamos globales

La publicación de préstamos globales es una responsabilidad del banco intermediario que esté recibiendo el préstamo. La información sobre el proceso de deliberación sobre la aprobación de un préstamo puede mantenerse confidencial. Otros documentos importantes tales como los que prepara la agencia encargada de la ejecución del proyecto, y los análisis de los posibles impactos sociales y ambientales se mantienen también fuera de la esfera del conocimiento público.

Los préstamos globales pueden ser positivos, cuando a través de ellos se permite la financiación de proyectos más pequeños y posiblemente más sustentables. No obstante, en vista de que no hay información disponible sobre lo que se está financiando, ni se aplican condicionamientos ambientales a los préstamos, es difícil concluir si estos proyectos contribuyen al desarrollo sustentable.

Publicación del EIA con anterioridad a la aprobación del Proyecto

Las normas del BEI no exigen la publicación de los EIA o de otros documentos ambientales relativos al proyecto, con anterioridad a la aprobación del Consejo. Peor aún, las consultas públicas tienen un impacto poco significativo ya que frecuentemente se organizan después del proceso de aprobación. De este modo, el

proceso de realización del EIA y sus resultados pasan a no tener sentido alguno toda vez que el financiamiento del proyecto ya ha sido aprobado. Todavía más, el BEI deja la conducción del proceso del EIA y la decisión sobre la oportunidad para hacer pública la documentación relativa en manos del promotor del proyecto. En el caso de que la legislación nacional de algún miembro de la UE requiera un EIA, abundan las dudas sobre la capacidad del BEI para supervisar la calidad de un EIA, debido a los limitados recursos humanos de los que dispone.

El BEI debería tener procedimientos claros respecto al proceso de EIA, incluyendo la publicación oportuna de la documentación y la realización de consultas públicas. Esto tiene una importancia fundamental dado el creciente número de préstamos fuera de las fronteras de la UE a países en donde podría no existir tal tipo de legislación. En el caso del Banco Mundial y del BERD, cuando se pretenden financiar proyectos de impactos considerables en el ambiente, se debe llevar a cabo un proceso abierto de EIA con anterioridad a la aprobación del préstamo.

Además de las serias insuficiencias en lo que respecta a cómo se interpreta y se lleva a la práctica la Política de Información del BEI, su proceso de consulta pública no se acerca siquiera a los estándares de los procedimientos modernos utilizados por otras instituciones financieras internacionales. El BEI debería adoptar criterios y procedimientos claros para llevar a cabo consultas públicas previas a la aprobación de un proyecto. Ya que la práctica del BEI es dejar a la discrecionalidad del promotor del proyecto la oportunidad de las mismas. El resultado es que a lo largo del ciclo del proyecto, las comunidades afectadas son rara vez consultadas o se les presta poca atención a sus reclamos y preocupaciones. Tampoco se toman en cuenta consideraciones de género o de etnicidad.

La situación se agrava con la escasa información disponible acerca de los procesos internos del BEI, convirtiendo a esta

institución en una de las menos transparentes de la UE.

Ni la documentación preparada para la toma de decisiones en las reuniones del personal o del Consejo del BEI sobre proyectos específicos, ni el contenido de las decisiones adoptadas son puestos a la disposición del público. El BEI se cubre así de otro velo de misterio.

Campaña de las ONGs para una mayor transparencia en el BEI

El 3 de junio del 2003, durante la Reunión General Anual del BEI, varias ONGs organizaron una demostración frente a las puertas de la sede del BEI en Luxemburgo, reclamando una mayor transparencia. Las ONGs hicieron un llamado para que los Gobernadores del BEI y el Presidente Maystadt hicieran cambios sustanciales en la Política de Información, tanto en su versión escrita como en la puesta en práctica, exigiendo una mayor transparencia en general. En respuesta, el BEI emitió una nota informativa titulada "La política de transparencia de la información del BEI" para tratar los temas planteados por las ONGs. La nota proporciona mayor claridad sobre la política del BEI de acceso a la información, pero no cambia en modo alguno la naturaleza restrictiva de la política.

Reclamos de las ONGs

Publicación de toda la documentación relativa a los proyectos en curso de evaluación:

La Política de Información del BEI debe establecer que la publicación de los documentos relativos a un proyecto determinado proceda 120 días antes de la decisión del Consejo.

Aplicación del criterio de confidencialidad para la publicación de información sobre los proyectos que eventualmente el BEI financiará:

Todos los proyectos en consideración deben ser incluidos en la Lista de Proyectos de la

página de Internet del BEI. En el presente, la información sobre un proyecto no aparece en la lista si el promotor del proyecto se opone a su inclusión.

Todas las evaluaciones de impacto ambiental, social y de derechos humanos, análisis de impacto de la deuda, y toda otra documentación del proyecto pertinente sobre los riesgos del proyecto, deben ser hechos públicas antes de la decisión del Consejo.

Contenido del Documento de Información sobre el Proyecto:

El BEI debe preparar y divulgar públicamente un Documento de Información sobre el Proyecto para cada uno de sus proyectos, el cual deberá incluir toda la información básica de importancia y los impactos ambientales y sociales que podrían surgir según la investigación de antecedentes del mismo. Los aspectos ambientales deberán ser objeto de un análisis minucioso, incluyendo el nivel proceso de EIA y el resultado de la consulta pública, cuando ésta haya sido realizada. El análisis de los impactos sociales deberá delinear los efectos que el proyecto propuesto podría tener en los individuos y la comunidad, así como todas las medidas que se consideren necesarias para mitigar esos efectos.

El Documento deberá igualmente incluir detalles tales como la fecha prevista para la decisión del Consejo y para la firma del acuerdo de préstamo, y los detalles de contacto de la agencia encargada de la ejecución del proyecto y del funcionario del personal del BEI responsable del mismo.

Préstamos Globales

Los documentos utilizados para la aprobación de préstamos globales deben ser publicados lo mismo que en los otros proyectos. Se debe publicar toda la información relativa al préstamo global dado, incluyendo los detalles de la agencia encargada de la ejecución del proyecto, las condiciones a las que está sujeto el préstamo, y los posibles impactos ambientales y sociales y medidas de mitigación.

Los bancos intermediarios destinatarios de los préstamos globales, deberían tener la obligación de aplicar la Política de Información del BEI, puesto que están haciendo uso de los fondos del BEI.

Publicación del EIA antes de la aprobación del Consejo

El Banco debe adoptar una política que obligue a hacer público el EIA y toda otra documentación relativa a los aspectos ambientales y sociales de un proyecto específico antes de la aprobación del Consejo. Estos documentos deberían ser publicados 60 días antes de la consulta pública, tanto en inglés como en las lenguas locales apropiadas de modo que sean accesibles para todos los interesados. Actualmente, estos documentos, no son publicados sino hasta después de la aprobación del Consejo (o no se publican jamás).

Resumen mensual de las operaciones del BEI.

El BEI debería adoptar las normas de otras IFIs y publicar un resumen mensual de sus operaciones, donde figuren todas las informaciones concernientes a un proyecto, incluyendo sus impactos sociales y ambientales, así como fechas previstas para la toma de decisiones y aprobación de nuevas solicitudes de financiamiento. De la misma manera debería figurar todas las nuevas solicitudes de financiamientos cumplimiento de exigencias.

Transparencia de los procesos internos del Banco.

El BEI debe seguir las 'mejores prácticas' de las otras IFIs e incrementar la transparencia de sus procesos y evaluaciones internas. Ello debería incluir la divulgación de la lista del personal, con información pertinente sobre las responsabilidades y cómo el público puede contactarlos. De igual modo, el BEI debería hacer públicos los documentos del Consejo, tales como el plan de trabajo, calendarios mensuales y agendas de reuniones, y resúmenes de discusiones sobre préstamos y

políticas dentro del Consejo de Administradores.

El BEI debe revelar la información relativa a la implementación de proyectos, incluidos los préstamos globales, empezando por las evaluaciones de mitad de término de los proyectos y las evaluaciones finales de viabilidad del proyecto.

=====
Lectura e información adicionales:

Acceso del Público a Documentos de Información del BEI:

Declaración de la Política de Información
http://www.eib.org/Attachments/strategies/pai_ips_en.pdf

Cómo se comunica el BEI – un vistazo
http://www.eib.org/Attachments/strategies/how_eibcom_en.pdf

El código del buen comportamiento administrativo para el personal del BEI en sus relaciones con el público
http://www.eib.org/Attachments/general/code_en.pdf (en inglés)

Normas Relativas al Acceso del Público a Documentación
http://www.eib.org/Attachments/strategies/pai_rules_en.pdf (en inglés)

Evaluación del BEI sobre su política de información al público
http://www.eib.org/news/policy

Nota informativa del BEI sobre su política de información en respuesta al llamado a la transparencia de las ONGs
http://www.eib.org/news/news.asp?news=58

Política de transparencia del BEI
http://www.eib.org/Attachments/strategies/transparency_en.pdf

Política de Información y de Acceso Público – expectativas vs. Realidad
http://www.bankwatch.org/publications/issue_papers/2003/eibagm_june/infopolicy_eib_06-03.html

=====
Folleto Informativos sobre el Banco Europeo de Inversiones:

Folleto Informativo Nº1: El Banco Europeo de Inversiones: el poder invisible dentro de la Unión Europea

Folleto Informativo Nº2: El Banco Europeo de Inversiones: información básica

Folleto Informativo Nº3: El Mundo de Kafka: la política de información del Banco Europeo de Inversiones

Folleto Informativo Nº4: El Banco Europeo de Inversiones y el medio ambiente

Folleto Informativo Nº5: El Papel del Banco Europeo de Inversiones en el desarrollo

Folleto Informativo Nº6: Teoría y Práctica del Banco Europeo de Inversiones: estudios de caso
=====

Table with 3 columns: CEE bankwatch network logo, Production details (Coalición de la Campaña del BEI, coordinada por CEE, Bankwatch Network y Amigos de la Tierra Internacional, 2003. Contact: Magda Stoczkiewicz, magdas@foeeurope.org, Tel: +32.2.542 0180), and Friends of the Earth International logo.