

El Banco Europeo de Inversiones y el medio ambiente

Introducción

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) juega un rol preponderante dentro y fuera de la UE, en el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura, energía, agua, industrias extractivas y de transporte, generadores de impactos ambientales y sociales con consecuencias a largo plazo.

El Banco adoptó su primera política ambiental recién en 1996, después de grandes debates con organizaciones de la sociedad civil. El BEI emitió su Segunda Declaración Ambiental en el año 2002, la que fue duramente criticada por las ONGs debido a la ausencia de procedimientos de salvaguardia y de políticas ambientales, sociales y de desarrollo, todo lo cual puso en tela de juicio a las declaraciones del BEI apoyando al “desarrollo sustentable”, tal y como lo estipula la política de la UE.

Durante el último año, el BEI ha tomado una serie de pasos hacia el mejoramiento de sus políticas ambientales, y de sus procedimientos y transparencia institucionales. También se ha comprometido a ampliar su portafolio de financiamiento en el campo energético, tal y como lo declaró durante la Conferencia de Fuentes de Energía Renovables en Alemania (junio del 2004). Las ONGs han acogido con agrado estos cambios, pero han hecho notar que aún queda un gran camino por recorrer entre la práctica y las declaraciones escritas. El BEI tiene una larga historia de compromisos retóricos que luego no son llevados a la realidad.

La política ambiental en evolución del BEI

El BEI afirma que por ser la institución financiera más grande de la UE, tiene un rol

preponderante en la implementación de la política ambiental de la UE. Su Declaración Ambiental de 2002 delinea el enfoque del BEI en cuanto a los aspectos ambientales de los proyectos que financia, y dice: “La protección y el mejoramiento ambiental son las principales prioridades operacionales del BEI.”

Otras declaraciones del BEI:

- El BEI afirma que todos los proyectos que financia aceptables desde el punto de vista del medio ambiente.
- El objetivo del BEI es el de asegurar que entre un 25-33% de operaciones de préstamos individuales en la UE, y con un porcentaje similar para los Países de la Adhesión a la UE, apoyen proyectos ambientales.
- Los objetivos del BEI son preservar, proteger y mejorar la calidad del ambiente, proteger la salud humana, asegurar una prudente y racional utilización de los recursos naturales y promover medidas en el ámbito internacional para lidiar con los problemas ambientales regionales o mundiales.
- En todas sus inversiones y operaciones de financiamiento, el BEI aplica los principios básicos de manejo ambiental: el principio de “prevención”, el precautorio, y el de “quien contamina paga”, tal y como lo exige la política de la UE.

Esta política, que en teoría suena muy positiva, en la práctica ha sido frecuentemente ignorada. Por ejemplo, mientras el BEI dice apoyar la política de cambio climático de la UE por medio de

préstamos a proyectos que promueven el uso racional de la energía, la eficiencia industrial y la energía renovable, todavía financia proyectos de combustibles fósiles de gran escala. Asimismo el BEI ha comenzado a conceder préstamos controversiales para el secuestro de gases tipo invernadero a través del llamado “desarrollo forestal sostenible”, y ha participado en el desarrollo e implementación de los controversiales “**mecanismos flexibles**” del Protocolo de Kyoto.¹

Las grandes inversiones del BEI en carreteras y aeropuertos también socavan las obligaciones de la UE relativas al cambio climático. En este sentido en los últimos años, las ONGs han hecho notar a la Administración del BEI la existencia de otros proyectos controversiales.²

La Nueva Declaración sobre el Ambiente

La última Declaración sobre el Ambiente del BEI fue aprobada por el Consejo de

¹ Los Mecanismos Flexibles de “Implementación Conjunta” y de “Mecanismos de Desarrollo Limpio” son las principales soluciones al cambio climático según el Protocolo de Kyoto e involucran el intercambio de carbono entre los países signatarios con el fin de cumplir con sus emisiones meta tal y como se establece en el Protocolo.

²El BEI se ha convertido en uno de los benefactores principales de la industria de la aviación, prestando anualmente más de 2 billones de euros a ese sector. Tal tendencia hacia una industria que contribuye tan significativamente al cambio climático contradice ambas Políticas de Desarrollo Sostenible y de Cambio Climático del BEI. En vista de la falta de personal con conocimientos ambientales y de la existencia de una política que le transmite la responsabilidad ambiental al promotor del proyecto, los proyectos de aviación del BEI no cuentan con medidas de mitigación y compensación para las comunidades afectadas. La construcción de la Terminal 5 del Aeropuerto Heathrow en Londres es uno de esos ejemplos. Este proyecto afectará a más de 400, 000 personas a las que se les había prometido que la Terminal 4 sería la última gran expansión del aeropuerto. Para aquellas personas que viven bajo la ruta de despegue, el ruido y la contaminación sónica adicional podrían llegar a dominar sus vidas. Casos similares pueden encontrarse en los Países Bajos, Bulgaria y Polonia. Ver: <http://www.bankwatch.org/issues/eib/meib.html>

Directores el 6 de mayo del 2004³ e incluye las siguientes afirmaciones:

- La protección y el mejoramiento del ambiente son una preocupación central, y el BEI aplica los estándares ambientales más altos – aquellos establecidos por la Unión Europea.

- Al aplicar estrictamente las políticas ambientales de la UE, el enfoque del BEI de salvaguardar el ambiente es al menos equivalente a las buenas prácticas internacionales, tales como los “Principios del Ecuador” (2003).

- El enfoque del BEI sobre temas ambientales es proactivo– tanto en el financiamiento de proyectos ambientales como en la manera en que se manejan todos sus préstamos; el Banco apoya inversiones que directamente protegen y mejoran el ambiente.

- El BEI evalúa cuidadosamente los impactos ambientales de todos los proyectos que financia, con lo cual garantiza que se aplicarán las medidas de mitigación necesarias.

- El BEI asegura que todos los proyectos que financia cumplen con los estándares y políticas de la UE; toman en consideración las condiciones y la legislación local en las regiones fuera de la UE y utilizan como punto de referencia los estándares de la UE; cumplen con la Directiva de la UE sobre Evaluación de Impacto Ambiental; aplican las “mejores técnicas disponibles” cuando se requiera; aplican buenas prácticas de manejo ambiental durante la implementación del proyecto y su operación; se adhieren a las buenas prácticas ambientales internacionales; y en países en vías de desarrollo, cumplen con las medidas de salvaguardia internacionalmente reconocidas, incluyendo los estándares laborales.

- El BEI ahora apoya completamente el sexto Programa de Acción Ambiental de la UE, el cual establece las principales prioridades y objetivos ambientales de la UE

³Ver

http://www.eib.org/Attachments/strategies/environmental_statement_en.pdf (en inglés)

en favor de un desarrollo sustentable hasta el 2010 (Ambiente 2010: Nuestro futuro, nuestra elección (2001)).

- El BEI pondrá un nuevo énfasis en temas sociales en países en vías de desarrollo como parte integral del trabajo ambiental que realiza⁴.

Los objetivos de financiamiento del BEI se encuentran descritos en su Plan Corporativo Operacional (2004)⁵, el cual “busca garantizar que la inversión ambiental ascienda a un alto porcentaje de sus préstamos dentro de la UE”. Además “busca promover la inversión en proyectos de energía renovable”⁶ y producción más limpia, especialmente en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El Banco “apoya” las iniciativas de la UE en los sectores hidráulico y de energía lanzadas durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de diciembre del 2002 en reconocimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las actuales metas de financiamiento ambiental del BEI comprenden: (1) préstamos ambientales dentro de la UE = 30-35% del total de préstamos de la UE, (2) préstamos para energía renovable de hasta un 50% del financiamiento total del BEI para nueva capacidad de generación eléctrica en la UE hasta el 2008-10⁷, y (3) préstamos de hasta un total de 500 millones de Euros para proyectos que contribuyen a la reducción de CO₂, para el periodo 2004-06.

⁴Ver

http://www.eib.org/Attachments/strategies/social_assessment_en.pdf.

⁵Ver

http://www.eib.org/Attachments/strategies/cop_en.pdf.

⁶ El BEI ha declarado una serie de compromisos durante la Conferencia de Energías Renovables en Alemania (junio del 2004) que fueron muy bien recibidos. Estos compromisos resultan aún mejores que los hechos por otras instituciones financieras, aunque aún queda por verse si serán llevados a la práctica por el Banco.

⁷ No obstante, el BEI pretende incluir a las grandes represas hidroeléctricas dentro de este monto, algo con lo que las ONGs se encuentran en total desacuerdo. Ver la declaración del BEI sobre sus planes de energías renovables en http://www.eib.org/Attachments/thematic/renewable_energy_en.pdf

Las políticas ambientales de la UE ejercen la mayor influencia sobre el enfoque de financiamiento en las actividades de financiamiento del BEI. También “toma en consideración, cuando resulte necesario” las políticas y prácticas de otras Instituciones Financieras Multilaterales y otras fuentes de buenas prácticas, como la Declaración del PNUMA sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para Instituciones Financieras (1992, modificada en 1997)⁸. El BEI dice que su enfoque es equivalente a los ‘Principios de Ecuador’ adoptados en el 2003 por varios bancos comerciales, los cuáles se basan en las Pautas de la Corporaciones Financiera Internacional, “adhiriéndose a estos principios cuando está operando fuera de la UE.”⁹

- “En regiones fuera de la UE y en Países Candidatos a la Adhesión, los proyectos deben cumplir con los principios y estándares establecidos por las políticas de la UE, con sujeción a las condiciones y

⁸ Ver <http://unepfi.net/fii/english.htm>

⁹Ver http://www.equator-principles.com/documents/Equator_Principles.pdf – aunque también debemos hacer notar que el CEE Bankwatch recibió una carta de dos funcionarios de alto rango el 29 de julio que dice lo siguiente: “El BEI se adhiere a los Principios de Ecuador, en el sentido de que los apoya. Los principios sirven como puntos de referencia de gran importancia para el Banco a la hora de operar fuera de la Unión Europea. El enfoque general del Banco está basado en la aplicación de políticas ambientales de la UE, incluyendo principios y estándares contenidos en la ley europea equivalentes a los Principios de Ecuador en casi todos los aspectos. Sin embargo, la ley ambiental de la UE no cubre todos los temas ambientales y sociales de una manera apropiada cuando se está operando fuera de la Unión. Por esta razón, el Banco echa mano de los Principios de Ecuador para llenar los vacíos en su política cuando está trabajando en estas regiones. En algunos casos donde el Banco necesita tomar en cuenta la política y leyes locales, también usará como referencia los Principios de Ecuador. En operaciones de co-financiamiento con instituciones financieras y de negocios, el BEI está abierto a la colaboración con instituciones que hayan adoptado y aplicado buenas prácticas ambientales internacionales, tales como los Principios de Ecuador.” De ahí que se mantenga la duda sobre si el BEI realmente se adhiere o no a los Principios de Ecuador.

leyes locales. Los temas tomados en consideración incluyen el ingreso per cápita, la capacidad institucional y los costos y beneficios de estándares alternativos. En algunas circunstancias, los estándares ambientales más altos podrían ser introducidos a lo largo de etapas; en otras, un proyecto puede ser diseñado anticipando estándares más altos en el futuro.” Los proyectos del BEI “deben cumplir con cualesquiera otras obligaciones y estándares de tratados ambientales multilaterales del cual sea parte el país anfitrión y/o la UE en caso de un Estado miembro.”

- El BEI asegura exigir que todos los proyectos que tengan efectos ambientales potenciales importantes, se sometan a una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), de conformidad con las definiciones y requisitos de la Directiva 85/337/EEC, reformada por la Directiva 97/11/EC. El Anexo I de la Directiva enumera los tipos de proyecto para los cuales un EIA es obligatorio y el Anexo II incluye una lista de los tipos de proyecto para los cuales las autoridades competentes determinarán la necesidad de llevar a cabo un EIA. No obstante, el EIA, el cual incluye un proceso de consulta pública, “es la responsabilidad del promotor y de las autoridades competentes.”

- “En regiones donde la UE y/o los estándares sociales no existen o son inapropiados, el BEI utiliza otras pautas de buenas prácticas internacionales. En específico, el Banco toma en cuenta las Políticas de Salvaguarda de la CFI sobre pueblos indígenas, reasentamiento involuntario y propiedad cultural, así como también las normas laborales aplicables a los miembros de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). En tales asuntos, el Banco coordina su enfoque con la Comisión Europea, la cual es responsable de brindar asistencia externa a los países en vías de desarrollo.”

- “Los proyectos financiados por el BEI deben proteger la biodiversidad. En conformidad con el enfoque general descrito en el sexto “Programa de Acción Ambiental” y de los

principios de la Directiva 92/43/EEC (Hábitats), el Banco exige una evaluación apropiada de los impactos del proyecto en la biodiversidad, incluyendo una evaluación detallada de cualquier posible efecto significativo sobre áreas y/o especies protegidas. En aquellos casos donde existe gran probabilidad de que el efecto sea significativo, el Banco exige la identificación e implementación de medidas de mitigación y de compensación apropiadas, a manera de garantía contractual.”

- “Para instalaciones industriales, el BEI promueve la aplicación de las “mejores técnicas disponibles” (MTD), de conformidad con las guías asociadas a la Directiva 96/61/EC (Protección y control integrados contra la contaminación) y otras pautas sobre mejores prácticas.”

Información Ambiental

El BEI declara que “apoya el desarrollo de toma de conciencia y cooperación en temas de ambiente a través de su política de revelación de información” – su Declaración de Política de Información del 2002. Sin embargo, esa política está llena de “cláusulas de escape”, y ha sido objeto de extensas críticas por parte de ONGs por no lograr proveer información oportuna sobre proyectos a comunidades y ONGs. Con base en las experiencias de los últimos años y hasta la fecha, las ONGs se encuentran lejos de estar satisfechas por el trato que se le ha dado a sus solicitudes de información sobre varios proyectos¹⁰.

Procedimientos Ambientales del BEI

Los documentos sobre procedimientos ambientales del BEI continúan diciendo que todos los proyectos son examinados a través de un proceso de evaluación ambiental propio centrado en la Unidad Ambiental del BEI. Este procedimiento recurre a la “extensa experiencia y conocimiento interno, a la información

¹⁰ Ver el Folleto Informativo sobre la Política de Información del BEI y sobre las realidades que enfrentan las ONGs y comunidades para obtener información relevante sobre proyectos.

proporcionada por el promotor y a otra evidencia sustraída de la opinión informada y de las partes afectadas”. Teóricamente, el equipo del BEI que lleva a cabo la evaluación lo hace desde los puntos de vista económico, técnico, financiero y ambiental, y generalmente está compuesto por un ingeniero y/o un economista con destrezas relevantes a un sector específico y con conocimiento de proyectos del Directorio de Proyectos del BEI.

Sus actividades son apoyadas por tres departamentos relativamente nuevos de “expertos ambientales” del BEI, los cuales fueron creados en 2002 en respuesta a la constante presión de las ONGs por mejoras:

ENVSC: Es un comité interdireccional compuesto por representantes de alto nivel que aconseja a los órganos tomadores de decisiones sobre las nuevas políticas clave conforme vayan apareciendo. Hasta el momento hay poca evidencia de que el ENVSC haya aportado algo de valor al proceso deliberativo del BEI.

ENVAG: Es un grupo permanente de expertos dentro de la Dirección de Proyectos encargado de evaluar los asuntos ambientales, con la función de fortalecer la capacidad de evaluación ambiental de la Dirección de Proyectos del BEI mediante el desarrollo continuo de metodologías y de contribución de conocimientos. Hasta la fecha, los aportes y el funcionamiento del ENVAG siguen siendo principalmente desconocidos por el público.

ENVU: Es la Unidad Ambiental, localizada también en la Dirección de Proyectos, que funciona como el punto focal de desarrollo y difusión de las políticas y procedimientos del BEI y que además es responsable de cultivar las nuevas relaciones y las ya existentes en el campo ambiental.

En la práctica, desde la perspectiva de las ONGs, el BEI ha cambiado muy poco durante los últimos dos años a pesar de la creación de estos tres nuevos órganos internos, los cuales están compuestos por

personal ya existente y difícilmente se ha aportado con alguna nueva capacidad. El número de expertos en medio ambiente sigue siendo muy reducido. De ahí que el conocimiento del BEI con respecto al ambiente siga siendo insignificante y resulte simplemente imposible para la institución el cumplir con todos los nuevos compromisos que ha ido adquiriendo. El segundo gran problema consiste en que la principal responsabilidad ambiental permanece en los promotores del proyecto, la compañía que tiene un interés privado en recibir el préstamo.

En resumen, mientras el procedimiento de evaluación ambiental del BEI ha mejorado en teoría, y tal vez un poco en la práctica, todavía carece de una implementación enérgica que esté al nivel de los estándares del Banco Mundial y del BERD. Sin embargo, el hecho de que el BEI haya creado tres nuevos órganos para mejorar su rendimiento, pone de manifiesto que el Banco ha reconocido la necesidad del cambio. Todavía está por verse el modo en que estos cambios vayan a influenciar la protección ambiental, y también permanece la duda de que si el BEI tiene la voluntad de implementar estándares apropiados.

Demandas de las ONGs

En relación con los problemas identificados, las ONGs han propuesto las siguientes reformas:

- Fortalecer los procesos de EIA e introducir un enfoque proactivo similar al del Banco Mundial y del BERD.

- Hacer pública toda la información de proyectos relativa al ambiente sin distinguir si el receptor del préstamo es una entidad pública o privada. Esto incluiría hacer pública información detallada sobre Préstamos Globales realizados a través de bancos intermediarios, así como los beneficios potenciales que esos préstamos brindarían al ambiente. Esto pondría al BEI al mismo nivel que la Corporación Financiera del Banco Mundial y que el BERD.

- Llevar a cabo consultas abiertas y a fondo para aquellos proyectos con implicaciones sociales y ambientales. Esto requeriría que tanto el BEI como los promotores del proyecto cooperaran en su realización.
- Formular políticas sobre sectores claves tales como energía, agua y transporte de conformidad con los requisitos de la UE para la inclusión del desarrollo sostenible en todas sus políticas y prácticas. Esto se aplica a todos los sectores y proyectos en general.
- Mejorar el conocimiento ambiental del BEI mediante la contratación de especialistas que trabajen con el equipo existente de economistas, ingenieros y abogados.
- Establecer obligaciones legales claras con respecto al cumplimiento de los requisitos que le corresponden como una institución dentro de la UE con el fin de hacerle más responsable ante el público. Ello incluiría fortalecer la función de las instituciones reguladoras tales como la Corte Europea de Auditores, el Parlamento Europeo y el departamento ambiental de la Comisión (DG Ambiente).
- Establecer criterios claros y procedimientos de salvaguardia del medio ambiente para sus operaciones fuera de la UE.
- Dar prioridad a los proyectos que promuevan la eficiencia energética, y a las iniciativas de conservación y energía renovable.
- Asegurarse que las comunidades susceptibles de ser afectadas por un proyecto sean completamente integradas al proceso de consulta, para lo cual deberán prever la inclusión de documentación del proyecto en todos los idiomas locales.

=====

Lectura e información adicionales:

*Documentos ambientales del BE (en inglés):
Procedimientos*
http://www.eib.org/environment/docs/envirproc_en.pdf

Declaración Ambiental

http://www.eib.org/environment/docs/envirstate_en.pdf

Desarrollo Sustentable

http://www.eib.org/environment/docs/susdev_en.pdf

Cambio climático

http://www.eib.org/environment/docs/clima_en.pdf

Energías Renovables

http://www.eib.org/environment/docs/renenergy_en.pdf

Desarrollo Urbano

http://www.eib.org/environment/docs/urbandev_en.pdf

Sitio de Internet de Bankwatch

<http://www.bankwatch.org>

Sitio de Internet del BEI

<http://www.eib.org>

Los hechos detrás de la retórica: una evaluación preliminar de ciertos aspectos del portafolio del BEI (en inglés):

<http://www.bankwatch.org/issues/eib/mngo materials.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*

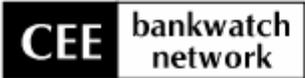
Folleto Informativo Nº2: *El Banco Europeo de Inversiones: información básica*

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 N°5: *El Papel del Banco Europeo de Inversiones en el desarrollo*

Folleto Informativo N°6: *Teoría y Práctica del Banco Europeo de Inversiones: estudios de caso*

	<p>Producción: Coalición de la Campaña del BEI coordinada por CEE Bankwatch Network y Amigos de la Tierra Internacional, 2003. Para más información contactar a Magda Stoczkiewicz: magdas@foeeurope.org Tel: +32.2.542 0180</p>	
---	--	---