

CONSERVACIÓN Y DESARROLLO PETROLERO
EN PETÉN, GUATEMALA:
EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PRÉSTAMOS
DE LA INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION
Y PROPUESTAS DE REFORMA

Amy B. Rosenfeld, Ian A. Bowles,
Cyril F. Kormos, Conrad C. S. Reining, James
D. Nations y Thomas T. Ankersen*

Resumen

Este artículo presenta un estudio de los préstamos otorgados por la International Finance Corporation (IFC), la sección crediticia al sector privado del Grupo del Banco Mundial, al sector de hidrocarburos de Guatemala. El estudio enfatiza la necesidad de reformas ambientales en la IFC. Con dos préstamos separados, uno en 1994 y otro en 1996, la IFC apoyó las actividades de una pequeña compañía petrolera internacional que estaba operando dentro de un parque nacional al norte de Petén, Guatemala. Los fondos de la IFC se emplearon para construir un oleoducto desde el yacimiento en el parque hasta una refinería localizada en las afueras del mismo. Las conclusiones mantienen que el oleoducto debió haber sido construido siguiendo el trazo de un camino ya existente en lugar de seguir una ruta elegida, la cual atraviesa extensiones significativas de bosques tropicales primarios y ha abierto un nuevo derecho de paso en un parque que ya enfrentaba la presión continua de la colonización. Una serie de políticas crediticias más fuertes de la IFC, combinada con una mejor evaluación del impacto ambiental y una consulta popular más extensa, hubieran producido un resultado menos perjudicial para el medio ambiente.

* Amy Rosenfeld obtuvo una maestría en normas públicas y economía y política ambientales en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Es responsable de normas y programas en el Conservation Policy Department (CPD) de Conservation International (CI). Ian Bowles cuenta con una licenciatura en artes y economía de la Universidad de Harvard y es vicepresidente del CPD de CI, en Washington, D. C. Cyril Kormos tiene un doctorado en leyes de la George Washington University y es abogado del CPD de CI. Conrad Reining cuenta con una maestría en estudios ambientales de la School of Forestry and Environmental Studies de la Universidad de Yale y es analista del programa de supervisión y evaluación de CI. Jim Nations es doctorado

Abstract

CONSERVATION AND PETROLEUM DEVELOPMENT IN THE GUATEMALAN PETÉN: THE ENVIRONMENTAL IMPACT OF INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION LENDING AND PROPOSALS FOR REFORM

This paper presents a case study of lending by the International Finance Corporation (IFC), the private-sector lending arm of the World Bank Group, in the oil and gas sector in Guatemala. The case study emphasizes the need for environmental reform at the IFC. With two separate loans, in 1994 and 1996, the IFC supported the activities of a small international oil company that was operating within a national park in the northern part of Petén, Guatemala. Funding from the IFC was used to construct a pipeline from the oil field in the park to a refinery outside the park. The crux of the findings is that the pipeline should have been constructed to follow the path of an existing road, rather than along the chosen route, which crosses significant stretches of primary tropical forest and has opened a new right of way into a park already facing continued pressure from colonization. A stronger set of IFC lending policies, combined with a better environmental impact assessment and more extensive public consultation, would have had a less environmentally damaging outcome.

INTRODUCCIÓN

Las prácticas crediticias del Banco Mundial¹ han estado sujetas al escrutinio y crítica de los ambientalistas y gobiernos durante casi dos décadas. En particular, se ha demostrado que los numerosos préstamos concedidos para la construcción de presas a gran escala y otros proyectos de desarrollo de infraestructura han tenido un alto costo ambiental y han representado beneficios

en antropología por la Southern Methodist University y es el vicepresidente para Mesoamérica en CI. Tom Ankersen tiene un doctorado en leyes de la Universidad de Florida y es director de la Clínica sobre la Conservación y del Programa de Legislación Ambiental Mesoamericana, en el Center for Government Responsibility de la Universidad de Florida. Todos los autores son estadounidenses.

¹ El Grupo del Banco Mundial incluye al International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), la International Development Association (IDA), a la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) y la International Finance Corporation (IFC).

de desarrollo limitados.² En respuesta a estas críticas, el Banco Mundial creó una serie de medidas normativas diseñadas para reducir los impactos ambientales producto de sus préstamos. Las reformas más significativas hasta ahora han ocurrido en el International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) y la International Development Association (IDA), las dos secciones principales de financiamiento público del Banco Mundial. Sin embargo, al mismo tiempo que las reformas crediticias al sector público del Banco Mundial han empezado a arraigarse, el movimiento de capital privado ha aumentado dramáticamente.³ Como resultado, los ambientalistas han incrementado el escrutinio que aplican a los préstamos y prácticas crediticias de la International Finance Corporation (IFC), la sección crediticia al sector privado del Banco Mundial. Este artículo presenta un estudio de los préstamos que otorga la IFC al sector de hidrocarburos de Guatemala, subrayando la necesidad de reformas ambientales en dicha corporación.

Este caso involucra a la IFC, a una pequeña compañía petrolera internacional, a la Basic Resources International Ltd. (de aquí en adelante “la Compañía”) y a la Conservation International (CI), OnG de conservación con base en Washington y con oficinas y presencia local sustancial en Guatemala. Empezamos con una sección que contiene información básica sobre las medidas de conservación tomadas en la región norte de Petén, Guatemala, seguida de una breve historia del desarrollo petrolero en dicha región antes de 1994 y una perspectiva general de las operaciones petroleras actuales en el área. Posteriormente ofrecemos una descripción de las funciones de la IFC y un resumen de las políticas aplicables de la misma. Después presentamos un relato de los principales eventos relacionados con el caso que nos ocupa: dos préstamos otorgados por la IFC a la Compañía y la participación de la CI y otros grupos desde 1994 hasta el presente. Concluimos con una discusión de las lecciones aprendidas de este caso y propuestas específicas para una agenda de reforma en la IFC.

En esencia, este caso trata sobre los préstamos hechos por la IFC para incrementar significativamente la eficiencia y volumen de extracción de petróleo en una concesión que fue pionera en un parque nacional. El parque en cuestión estuvo y sigue estando bajo la presión constante de la colonización. Durante el transcurso de dos préstamos, los fondos del IFC fueron utilizados

² Para una discusión de proyectos tales como el programa de desarrollo regional Polonoeste, la presa Balbina y otros, véase, por ejemplo, Bruce Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development* (Boston: Beacon Press, 1994).

³ The World Bank, 1996 Annual Report 61 (1997).

para construir un oleoducto desde el yacimiento en el parque hasta la refinería ubicada en las afueras del mismo y, subsecuentemente, para expandir la producción del yacimiento. Mantenemos como punto principal de las conclusiones que el oleoducto debió haber sido construido siguiendo el trazo de un camino ya existente, usado previamente por los camiones cisterna. En vez de esto, el oleoducto atraviesa extensiones significativas de bosques tropicales primarios y ha abierto un nuevo derecho de paso en el parque sin tomar las medidas adecuadas para protegerlo de una nueva colonización. Opinamos que una serie de políticas crediticias más fuertes de la IFC, una mejor evaluación del impacto ambiental y una mayor consulta pública hubieran dado un resultado diferente. La IFC debería adoptar políticas más fuertes para evitar este tipo de inversiones perjudiciosas para el medio ambiente en el futuro. De manera que las industrias extractoras y la infraestructura relacionada se adentran en las áreas de jungla tropical, las agencias internacionales financiadas con fondos públicos como la IFC tienen una responsabilidad particular de asegurar que sus préstamos tengan un impacto neto positivo en la protección del medio ambiente.

Este caso se ve complicado por el hecho de que incluye dos préstamos separados de la IFC. Según nuestro punto de vista, hubo una progresión en el grado de franqueza y transparencia por parte de la IFC durante los tres años que transcurrieron entre los dos préstamos en discusión. Muchas de las prácticas mejoradas por la administración y personal de la IFC evidenciadas en el segundo préstamo son reflejo de la nueva dirección que el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ha traído a la IFC. El primer préstamo plantea numerosos y claros asuntos relacionados con la agenda de reforma en la IFC. El segundo presenta un conjunto de asuntos más complejo: primero, debido a que la IFC también empleó una serie de prácticas de consulta pública y de impacto ambiental que marcan un mejoramiento de aquéllas utilizadas en el primer préstamo; y segundo, debido a que las actividades financiadas presentaban un menor margen de riesgo ambiental. Por último, las cosas se complicaron más con el hecho de que la Compañía decidió recientemente pagar por adelantado sus préstamos con la IFC —paso que le impide efectivamente a la IFC cualquier participación adicional en el proyecto, incluyendo la capacidad de controlar y supervisar el desempeño ambiental de sus préstamos.

En el análisis final, el caso presenta a la IFC como una institución con necesidad de reformas. Su proceso de evaluación ambiental y políticas operativas para proteger los bosques tropicales y los hábitats críticos no condujeron a un proyecto que contribuyera significativamente con la protección de un parque nacional de importancia global. Por el contrario, los fondos de la IFC se usaron efectivamente para abrirle un nuevo camino a la colonización en un parque que ya enfrenta una amenaza considerable a su viabilidad. El

caso también señala las deficiencias de las políticas de revelación de información de la IFC —políticas que le permiten protegerse de ciertas formas de crítica pública, pero que no sirven efectivamente al interés público. Exploramos estos asuntos y recomendaciones más profundamente después de presentar la información básica sobre este caso.

Las decisiones sobre conservación y desarrollo en Guatemala y en todo el mundo se toman contra un fondo socioeconómico y político intrincado y dinámico. Es esencial reconocer que las actividades de desarrollo financiadas por la IFC fueron legales en términos de las leyes de Guatemala. Aunque sea controversial, la Compañía acató las leyes aplicables al construir y operar sus instalaciones petroleras. Las políticas de Guatemala, o de cualquier otro país, pueden no ser congruentes con las de la IFC y el resto del Grupo del Banco Mundial. De hecho, existe un marco regulador confuso y contradictorio en Guatemala. Sin embargo, es responsabilidad de la IFC aplicar sus propias políticas de recursos naturales y, en cualquier caso, apoyar aquella acción que resultara en la opción menos perjudicial para el medio ambiente.

Aunque este caso hace surgir numerosas dudas acerca del papel de los gobiernos, los organismos de desarrollo, el sector privado, las organizaciones de conservación y las comunidades locales, no intentamos tratar estas cuestiones en este artículo. En tanto que reconocemos estas complejidades mayores, hemos elegido enfocar específicamente el papel de la IFC en dichos asuntos, con la meta de mejorar el desempeño ambiental de esta institución.

ANTECEDENTES

En esta sección proporcionamos información básica acerca de los asuntos relevantes en cuanto a la conservación y al desarrollo petrolero en el norte de Guatemala.

LA RESERVA DE LA BIOSFERA MAYA Y EL PARQUE NACIONAL LAGUNA DEL TIGRE

Abarcando aproximadamente 2.1 millones de hectáreas en la parte norte del departamento de Petén en Guatemala y colindando con México al norte y oeste y con Belice al este, la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) es un área extensa constituida por bosques tropicales primarios de tierras bajas (Figura 1). Contiene una diversidad biológica⁴ de importancia global y alberga

⁴ En este renglón véanse, por ejemplo, Biodiversity Support Program, Conservation International, The Nature Conservancy, Wildlife Conservation Society, World Resources Institute y World Wildlife Fund, *A Regional Analysis of Geographic Priorities for Biodiversity Conservation in Latin America and the Caribbean* (Washington, D. C.:

FIGURA 1



PETÉN Y LA RESERVA DE LA BIOSFERA MAYA

tesoros arqueológicos importantes, tales como las ruinas de Tikal, que se remontan al clímax de la civilización maya. Creada en 1990, la RBM fue la piedra angular de un plan del gobierno guatemalteco para preservar la vasta riqueza biológica del país y refrenar la tala incontrolada, colonización, agricultura e infraestructura que se estaba extendiendo en los bosques del Petén. El corazón de la Reserva lo constituyen sus casi 800,000 hectáreas de zonas núcleo estrictamente protegidas, entre las que se incluyen parques nacionales y biotopos (refugios de vida silvestre) reservados únicamente para la conservación. El resto de la Reserva se compone de aproximadamente 841,000 hectáreas de zonas de usos múltiples, diseñadas para acomodar ecológicamente la producción de madera, el desarrollo del turismo y los productos forestales no madereros y una zona amortiguadora de alrededor de 480,000 hectáreas.⁵

La zona núcleo más grande dentro de la RBM también es el parque nacional más grande de Guatemala, el Parque Nacional y Biotopo Laguna del Tigre (Figuras 2 y 3) de 340,000 hectáreas,⁶ el cual fue establecido al mismo tiempo que la Reserva en 1990. El Parque contiene el pantano de agua fresca protegido más grande de Centroamérica y ha sido reconocido como un “pantano de importancia internacional” bajo la Ramsar Convention on Wetlands of International Importance de 1971, ratificado por Guatemala en 1990.⁷ Laguna del Tigre también es un área de invernación importante para las aves migratorias de los Estados Unidos.

Biodiversity Support Program, 1995); y Eric Dinerstein, David M. Olson, Douglas J. Graham y otros, *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean* (Washington, D. C.: The World Bank y The World Wildlife Fund, 1995).

⁵ Steven A. Sader, *Forest Monitoring and Satellite Change Detection Analysis of the Maya Biosphere Reserve, Petén District, Guatemala* 19 (1996), informe final presentado a la CI y a la USAID.

⁶ Sader, *Forest Monitoring and Satellite Change Detection*.

⁷ The Convention on Wetlands of International Importance, 2 de febrero de 1971, T. I. A. S. No. 11,084. La convención fue firmada en Ramsar, Irán, en 1971 y entró en vigencia el 21 de diciembre de 1975. Para el 8 de julio de 1997, habían 101 grupos contratados, con 881 sitios pantanosos totalizando más de 62 millones de hectáreas. La convención exige a los signatarios que designen por lo menos un pantano en su país para ser incluido en la List of Wetlands of International Importance [Lista de Pantanos de Importancia Internacional] (Artículo 2), para formular y llevar a cabo su plan de promover la conservación de los pantanos incluidos en la lista (Artículo 3) y para promover la conservación de los pantanos a través del establecimiento de reservas naturales en los pantanos que aparecen en la lista y en los que no (Artículo 4). La convención estipula, además, que los países no deben borrar o reducir los límites de los pantanos listados a menos que se vean obligados a hacerlo debido a un interés nacional

MARCO LEGAL PARA EL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS EN PETÉN

Los recursos naturales y culturales dentro de la RBM son administrados y manejados por el Concejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP), según el mandato establecido en los Decretos 4-89 y 5-90 del Congreso de la República. El CONAP y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) tienen su sede en la oficina del presidente y constituyen los principales organismos ambientalistas del país. Dentro de la Reserva, los biotopos Laguna del Tigre, El Zotz/San Miguel La Palotada y Dos Lagunas (Figura 3) son administrados por el Centro de Estudios Conservacionistas (CECON) de la Universidad de San Carlos de Guatemala.⁸

El área total de la RBM está formada por partes de cinco municipios diferentes: Melchor de Mencos, Flores, San José, San Andrés y La Libertad.⁹ Sin embargo, el Parque Nacional Laguna del Tigre está contenido en su totalidad dentro del municipio de San Andrés. Según los códigos municipales guatemaltecos, un municipio tiene el derecho y responsabilidad de supervisar la utilización de las tierras y los asuntos ambientales y de ayudar a las

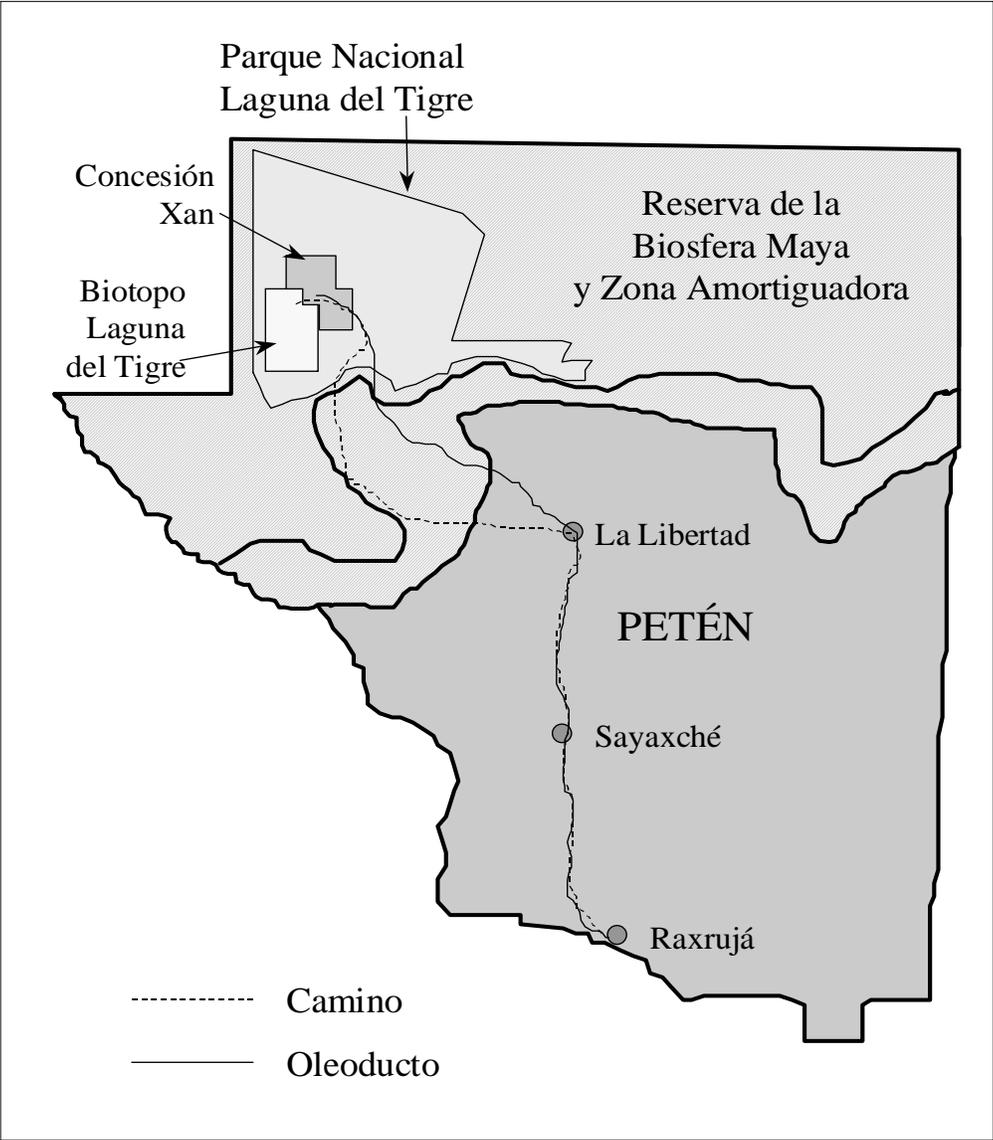
de urgencia (Artículo 5). En caso de que un país se viera obligado a reducir un pantano listado o a eliminarlo por completo, la convención establece que el país debe notificar el cambio a la entidad continuamente a cargo de estas responsabilidades burocráticas (Artículo 5). Adicionalmente, el país debe compensar cualquier pérdida de recursos pantanosos tanto como le sea posible, en particular a través de la creación de nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para las partes que queden del hábitat del pantano original. La convención fue aprobada por el gobierno guatemalteco según el Decreto 4-88 del Congreso de la República, el 26 de febrero de 1988, ratificado el 5 de abril y publicado en el diario oficial el 4 de julio.

La convención entró en vigor en Guatemala el 26 de octubre de 1990. Actualmente, Guatemala tiene tres pantanos inscritos en la lista de Ramsar, de los cuales el más grande es el biotopo Laguna del Tigre de 48,372 hectáreas, localizado dentro de los límites del Parque Nacional Laguna del Tigre. El sitio Laguna del Tigre también está incluido en el Montreux Record, registro establecido en la Fourth Meeting of the Conference of the Contracting Parties, la cual lista “los sitios que han incurrido o están siendo amenazados por cambios de carácter ambiental”. *Official Web Site of the Ramsar Convention on Wetlands* (Gland, Switzerland: Ramsar Convention Bureau, 1997), disponible en <http://www.iucn.org/themes/ramsar>.

⁸ Concejo Nacional de Áreas Protegidas, *Plan Maestro Reserva de la Biosfera Maya* (1992), pág. 34. El Plan Maestro para la Reserva de la Biosfera Maya fue aprobado por el CONAP en marzo de 1992 en la Ciudad de Guatemala.

⁹ CONAP, *Plan Maestro*, pág. 11.

FIGURA 2



PETÉN, PETRÓLEO Y LA RESERVA DE LA BIOSFERA MAYA

instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente que operan dentro de sus límites fronterizos.¹⁰

DESARROLLO DEL SECTOR PETROLERO EN PETÉN

Los cálculos aproximados de las reservas petroleras de Guatemala varían ampliamente, desde un estimado de la industria petrolera de 16 millones de barriles de reservas explotables hasta la cantidad presentada por el Ministerio de Energía y Minas, en 1993, de 351 millones de barriles de reservas comprobadas y 1.43 billones de barriles de reservas probables.¹¹ Actualmente, Guatemala consume alrededor de 40,000 barriles por día (bpd) de petróleo.¹²

Aunque en Guatemala el petróleo se descubrió la década de 1930, su explotación activa no empezó sino hasta la década de 1970 y la producción comercial se inició hasta 1979. A principios y mediados de la década de 1980, varias compañías petroleras internacionales grandes, incluyendo a Texaco, Amoco y Exxon, llegaron a Guatemala y encontraron grandes yacimientos en Petén.¹³ Sin embargo, la guerra civil de Guatemala pronto empezó a afectar las operaciones petroleras en el país y las tres compañías suspendieron sus operaciones a mediados y finales de la década de 1980.¹⁴ De manera que la situación política empezó a estabilizarse a principios de la década de 1990, el Ministerio de Energía y Minas de Guatemala comenzó de nuevo a presentar activamente propuestas para una nueva exploración y desarrollo petrolero.¹⁵ Hasta la fecha, se han otorgado contratos, o están a punto de ser

¹⁰ Decreto 58-88 del Congreso de la República de Guatemala: Código Municipal, artículos 4 y 7.

¹¹ Liza Grandia, "Crude Destruction: The Threat of Oil to Sustainable Development in the Maya Biosphere Reserve" (manuscrito inédito en los archivos del profesor David Lumsdaine, Yale University, 1994), pp. 17-18.

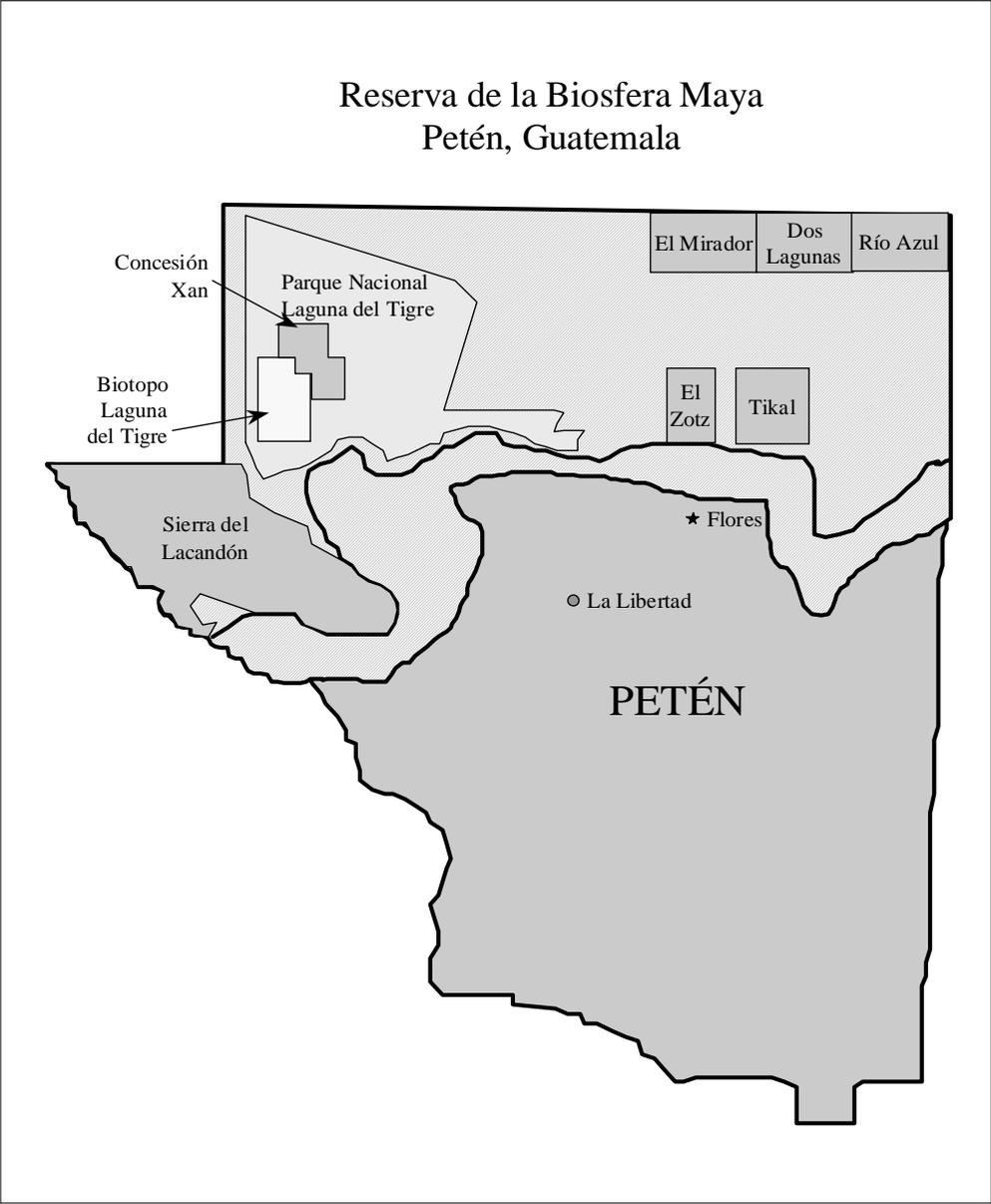
¹² Fiona Ortiz, "Guatemala Oil Production Sees Sharp Increase", en *Reuters* (13 de junio de 1996).

¹³ Anson Ng, "Enthusiasm Runs Out in Guatemala Oil Industry", en *The Financial Times* (25 de febrero de 1987), pág. 4.

¹⁴ Ng, "Enthusiasm Runs Out".

¹⁵ Aunque las principales compañías petroleras todavía no han regresado a Guatemala, hay varias compañías más pequeñas, además de la Basic, explorando actualmente el lugar, incluyendo Pentagon Petroleum, Pam Petroleum, Hispanoil, Triton Energy Corp. (Dallas), Ceiba Petróleo, S. A. (sociedad local entre Seine River de Canadá y Pensa Inc. de Estados Unidos), Consolidated Ramrod Gold Corp. (Estados Unidos),

FIGURA 3



BIOTOPOS DENTRO DE LA RBM

otorgados, para gran parte del área de Petén. Varias de estas concesiones se traslapan con áreas núcleo protegidas dentro de la RBM, a pesar del hecho de que el Plan Maestro para la Reserva permite el desarrollo petrolero únicamente en zonas de uso múltiple o zonas amortiguadoras.¹⁶

LA COMPAÑÍA (BASIC RESOURCES INTERNATIONAL LTD.)

Aunque hay varias compañías exploradoras que buscan petróleo en la RBM, la Compañía es actualmente la única productora activa en Guatemala. La Compañía es una pequeña empresa petrolera que fue incorporada en las Bahamas en octubre de 1967 y tiene oficinas centrales en París. Su única operación de producción es en Guatemala. En 1970, la Compañía recibió la primera concesión de exploración petrolera otorgada por el gobierno de Guatemala, con derecho de hacer exploraciones en el departamento de Alta Verapaz.¹⁷ La Compañía empezó la producción comercial de esta concesión en 1979. En la época en que solicitó sus préstamos de la IFC, el socio mayoritario de la Compañía era la Basic Holdings Limited (BHL), una compañía originaria de las Bahamas cuyos dueños son funcionarios y directores de la misma, General Oriental Investments Limited y otros inversionistas.¹⁸ En junio de 1996, la Compañía hizo una oferta pública de un millón de acciones ordinarias, generando un capital neto de aproximadamente US\$ 27.5 millones. En mayo de 1997, la Compañía entró en un acuerdo de fusión con la Norcen Energy Resources Limited, una corporación canadiense, y la SAN Limited, una filial propiedad absoluta de la Norcen

Underwater y Mexpetrol (sociedad entre los Estados Unidos y compañías mexicanas). Véase Ortiz, "Guatemala Oil Production Sees Sharp Increase".

¹⁶ CONAP, *Plan Maestro*, pág. 20.

¹⁷ Securities and Exchange Commission, Forma 20-F, Basic Petroleum International Limited, Annual Report de conformidad con la sección 13 o 15(d) del Securities Exchange Act de 1934, para el año fiscal finalizado el 31 de diciembre de 1996, número de archivo de la Commission 0-11923, pp. 2-3 (1997).

¹⁸ En 1993, la Basic Holdings Limited (BHL) era dueña del 29.5 por ciento de las acciones ordinarias de la compañía, la General Oriental Investments Limited era propietaria del 16.7 por ciento de las acciones, además de su 30 por ciento de interés en la BHL, y varios funcionarios y directores de la compañía eran dueños de otro 4.7 por ciento de las acciones. Securities and Exchange Commission, Forma 20-F, Basic Petroleum International Limited, Annual Report de conformidad con la sección 13 o 15(d) de la Securities Exchange Act de 1934 para el año fiscal finalizado el 31 de diciembre de 1995, número de archivo de la Commission 0-11923, pp. 36-37 (1996).

con base en las Bahamas. La Norcen se convirtió en la propietaria mayoritaria de la Compañía para finales de 1997.¹⁹ La Norcen, a su vez, fue comprada posteriormente por la Union Pacific.

EL YACIMIENTO DE PETRÓLEO XAN

Hoy en día, la vasta mayoría de la producción actual de petróleo de Guatemala de más de 20,000 bpd proviene del yacimiento Xan de la Compañía,²⁰ el sitio discutido en este estudio. El yacimiento Xan se localiza en la esquina noroeste de Petén, dentro del Parque Nacional Laguna del Tigre (Figuras 2 y 3). La Compañía empezó a trabajar el yacimiento Xan en 1985, poco antes de la retirada de las demás compañías petroleras del territorio guatemalteco.

Aunque, según la ley, el desarrollo petrolero está prohibido dentro de las zonas núcleo de la RBM,²¹ las operaciones de la Compañía en Xan fueron “pioneras” en el parque nacional porque la concesión fue otorgada en 1985, cinco años antes de que la Reserva y el Parque fueran creados en 1990. La concesión de la Compañía bajo el contrato de 1985 cubría aproximadamente el tres por ciento del área que actualmente constituye el Parque Nacional Laguna del Tigre. Sin embargo, en 1992, a la Compañía se le otorgó una segunda concesión que expandía su área de operaciones para cubrir más del 60 por ciento del Parque.²² Este contrato fue firmado dos años después de que Laguna del Tigre fuera establecido como parque nacional y como una zona núcleo dentro de la RBM.

El petróleo que la Compañía extrae del yacimiento Xan es un crudo con un alto contenido de sulfuro e hidrógeno de sulfato que necesita ser refinado antes de venderlo o es utilizado para producir asfalto. Casi todo este petróleo crudo es exportado a los Estados Unidos para su refinamiento, aunque una pequeña parte es procesado en la ciudad de La Libertad en la mini refinería de la Compañía, la cual inició la producción de tiempo completo en enero de 1994. El yacimiento Xan está conectado con La Libertad por un oleoduc-

¹⁹ Securities and Exchange Commission (1996), pp. 2-3.

²⁰ Ortiz, “Guatemala Oil Production Sees Sharp Increase”.

²¹ CONAP, *Plan Maestro*, pág. 20.

²² “IFC Loan to Basic Petroleum International Limited (BASIC) for Well-Field Expansion in Laguna del Tigre National Park, Guatemala (IFC Project No. 7407)”, memorandum de la USAID (15 de julio de 1996).

to de 12 pulgadas de diámetro y 76 millas de largo, con una capacidad de 30,000 bpd. En la refinería, el asfalto es producido para el mercado local y de otras partes de Centroamérica y el petróleo crudo pesado es procesado para obtener un crudo más liviano y más viable comercialmente. Después de ser refinado, el producto más liviano es transportado otras 67 millas a Raxrujá (Figura 2), donde se une con el oleoducto de la Compañía llamado Rubelsanto y viaja otras 118 millas hasta el puerto de Santo Tomás de Castilla.²³

LAS POLÍTICAS RELEVANTES DE LA IFC

En esta sección presentamos una revisión de las políticas relevantes de la IFC y asuntos relacionados, que organizamos en torno a los siguientes temas: (1) la relación entre las políticas operativas de la IFC y del Banco Mundial; (2) políticas de hábitats naturales; (3) políticas forestales; (4) procedimientos de consulta pública, con énfasis específico en las críticas del impacto ambiental; (5) transparencia y acceso a la información; y (6) capacidad de la IFC.

Aunque el presidente del Banco Mundial también es presidente de la IFC, ésta es legal y financieramente independiente del resto de organismos del Banco Mundial.²⁴ La IFC es propiedad de sus 172 países miembros, los cuales contribuyen con fondos y determinan las políticas y actividades del organismo. Los cinco socios más grandes son los Estados Unidos, con 22.5 por ciento; Japón, con 6.7 por ciento; Alemania, con 5.6 por ciento; Francia, con 5.3 por ciento; y el Reino Unido, con 5.3 por ciento.²⁵ El mandato de la IFC es promover el desarrollo económico a través de la estimulación de la inversión en el sector privado en los países en desarrollo. Para alcanzar esta meta, el organismo trabaja en sociedad con inversionistas privados y asesora a los gobiernos en cuanto a reformas a las políticas para atraer la inversión privada. Desde su establecimiento en 1956, la IFC ha proporcionado más de US\$ 18.8 billones en financiamiento para 1,706 compañías en 125 países, lo que la convierte en la fuente de financiamiento multilateral para los proyectos del sector privado más grande del mundo en desarrollo.²⁶

²³ Securities and Exchange Commission (1996), pp. 4–5 y 8.

²⁴ Véase “What is IFC?” en la página del internet sobre la IFC (Washington, D. C.: International Finance Corporation, 1997). Disponible en <http://www.ifc.org>.

²⁵ “What is IFC?”.

²⁶ Véase “About IFC”, en la página del internet sobre la IFC (Washington, D. C.: International Finance Corporation, 1997). Disponible en <http://www.ifc.org>.

LA RELACIÓN ENTRE LA IFC Y LAS POLÍTICAS OPERATIVAS DEL BANCO MUNDIAL

Para los propósitos de esta discusión, definimos los reglamentos y políticas del “Banco Mundial” como aquéllas que están relacionadas con el IBRD y la IDA, y los reglamentos y políticas de la “IFC” como aquéllas que se aplican únicamente a la IFC —aunque la IFC sea técnicamente parte del Grupo del Banco Mundial. Estrictamente hablando, el grado en el que la IFC debe seguir los reglamentos del Banco Mundial no está claro.²⁷ Los documentos normativos afirman que la IFC no se considera a sí misma sujeta a los procedimientos del Banco Mundial,²⁸ pero que sí tiene el compromiso de seguir las políticas y directrices operativas del mismo.²⁹ La confusión puede provenir del documento normativo *IFC’s Environmental Analysis and Review of Projects* (septiembre de 1993), el cual incluye formulaciones contradictorias de la política de la IFC en las directrices operativas del Banco Mundial.³⁰ Además, la *Independent Review of the International Finance Corporation’s Compliance with Applicable World Bank Group Environmental and Social Requirements*, realizada por el Pangué Audit Team,³¹ así como la experiencia

²⁷ Jay D. Hair, Benjamin C. Dysart, Luke J. Danielson y Avra O. Rubalcava, *An Independent Review of the International Finance Corporation’s Compliance with Applicable World Bank Group Environmental and Social Requirements* (Washington, D. C.: IFC, 1997), pp. 24–27. El personal de la IFC reconoce que existe una ambigüedad sustancial con respecto a la terminología que utiliza y el grado en el que está sujeto a las políticas y directrices del Banco Mundial, pág. 24, nota 2.

²⁸ Hair y otros, *An Independent Review*, pág. 27; y *Environmental Analysis and Review of Projects, International Finance Corporation* (septiembre de 1993), pág. 7 (de ahora en adelante *Environmental Analysis*).

²⁹ *Environmental Analysis*, pág. 7.

³⁰ El documento afirma, en la página 7, que “los proyectos de la IFC *deben* cumplir con todas las políticas ambientales relevantes, tanto las explícitamente establecidas como las arraigadas en las Directrices Operativas”. No obstante, en la página 9 manifiesta que el documento incluye “las políticas y directrices ambientales del Banco Mundial, las cuales *deben ser consideradas* en un análisis del medio ambiente” (énfasis agregado).

³¹ El equipo auditor Pangué fue reunido para realizar una revisión independiente de la forma en que la IFC trataba los impactos ambientales y sociales del proyecto hidroeléctrico Pangué, una presa de 450 MW en el río Bio Bio en Chile. El informe final del equipo estaba redactado con rigidez por la IFC, aunque se puede decir con seguridad que la gama de asuntos planteados por el equipo de inspección es similar a la que plantea

de los autores, indica que las interpretaciones individuales varían. Quizá la caracterización más segura del compromiso de la IFC de seguir las políticas y directrices operativas del Banco Mundial es que la IFC, a lo sumo, se considera a sí misma obligada por el espíritu y propósito de estas políticas, y en algunos casos en ningún momento se considera obligada.³²

La IFC se reserva el derecho de pasar directrices especiales para acomodar su ciclo particular de proyectos, el cual está diseñado para la concesión de préstamos al sector privado en vez del público. La IFC cita como la base para las desviaciones de las políticas del Grupo del Banco Mundial tanto la necesidad de proteger la información sobre el propietario proporcionada por los patrocinadores potenciales, así como la necesidad de moverse con prontitud para aprovechar las oportunidades comerciales que surgen rápidamente. Como se verá en las siguientes secciones, las políticas del IFC difieren de las del Banco Mundial en aspectos importantes en cuanto a la revelación de información y evaluación ambiental.

POLÍTICA DE HÁBITATS NATURALES

La Nota 11.02 de la Política Operativa del Banco Mundial (NPO) trata los impactos del otorgamiento de préstamos sobre zonas silvestres y hábitats naturales. En 1995, la NPO 11.02 fue convertida en la Política Operativa (PO) 4.04. La PO 4.04 revisada establece que el trabajo económico y sectorial del Banco incluye la identificación de (a) asuntos sobre hábitats naturales y necesidades especiales de conservación de los mismos (particularmente hábitats naturales críticos); y (b) medidas para proteger este tipo de áreas en el contexto de la estrategia de desarrollo del país. La PO 4.04 también esta-

este documento. Más específicamente, el equipo de inspección concluyó que la evaluación de la IFC de los impactos ambientales en este proyecto no fue adecuada, que con frecuencia se reconoció que los datos ambientales y sociales enviados a las oficinas centrales de la IFC eran incompletos, aunque el personal de la IFC no le comunicó este asunto a la junta directiva de la IFC, y que los documentos en español generalmente no se traducían al inglés para el personal de la IFC. El informe también concluyó que la IFC ha fallado en llevar a cabo el control necesario para asegurar que las corrientes de agua estén siendo mantenidas en niveles que protegerán la salud del ecosistema. Finalmente, el informe manifestó más generalmente que “el velo de secretividad” que envolvió el proyecto de la IFC redujo seriamente la credibilidad de la IFC en los asuntos sociales y ambientales y que su fracaso en la supervisión de su proyecto de principio a fin condujo a la conclusión de que la IFC le había “agregado poco, si es que algún valor, al proyecto Pangué”. Hair y otros, *An Independent Review*, pp. 3–5.

³² Hair y otros, *An Independent Review*, pág. 31.

blece que el Banco no apoya “proyectos que involucren la conversión significativa de hábitats naturales a menos que no hayan alternativas viables para el proyecto y su ubicación, y el análisis global demuestre que los beneficios generales obtenidos del proyecto compensan sustancialmente los costos ambientales”. En tal caso, el Banco Mundial exige medidas atenuantes, tales como “minimizar la pérdida de hábitats (por ejemplo, retención estratégica de hábitats y restauración post desarrollo) y establecer y mantener un área protegida similar en términos ambientales”.

POLÍTICA FORESTAL

La política forestal del Banco Mundial está expuesta en la PO 4.36. Esta política afirma la meta del Banco de “reducir la deforestación, mejorar la contribución ambiental de las áreas boscosas, promover la reforestación, reducir la pobreza y estimular el desarrollo económico”. La PO 4.36 también establece que “en las áreas de alto valor ecológico, el Banco financia únicamente la preservación y el uso moderado y de no extracción de los recursos forestales” y que el Banco “no financia proyectos que violen los acuerdos ambientales internacionales aplicables”.

CONSULTA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA IFC

Durante la revisión del proyecto inicial, la División Ambientalista de la IFC clasifica un proyecto de acuerdo con la categoría de impacto ambiental y justifica esta categorización.³³ La Categoría A es la clasificación que se les atribuye a los proyectos más sensibles ambientalmente; por ejemplo, aquellos proyectos que pueden resultar en “impactos ambientales diversos y significativos”.³⁴ Durante la revisión del proyecto inicial interna, la IFC también

³³ *Environmental Analysis*, Anexo A, pág. 1.

³⁴ *Environmental Analysis*, Anexo H, pág. 1. El Anexo H también describe los proyectos de Categoría A como aquéllos que “probablemente tengan impactos adversos importantes que pueden ser sensibles, irreversibles y diversos”. La discrepancia entre las dos definiciones dentro del mismo anexo no está explicada. El Anexo H establece adicionalmente que los proyectos de Categoría A son aquéllos en los que “los impactos probablemente sean globales, amplios, a nivel del sector, o que pueden establecer un precedente”, y “que los impactos generalmente resultan de un componente importante del proyecto y afectan el área total o un sector completo”. Los proyectos de Categoría B son aquéllos que “pueden resultar en impactos ambientales específicos y exigen el cumplimiento de ciertas normas de desempeño, directrices o criterios de diseño predeterminadas para evitar o mitigar los impactos”. Aunque no es necesaria una evaluación ambiental completa, el

resume los asuntos ambientales planteados por el proyecto, identifica la información adicional necesaria para realizar un análisis completo y describe las normas contra las cuales se revisará el proyecto (por ejemplo, requerimientos del país anfitrión, normas reconocidas internacionalmente y políticas del Banco Mundial). Si después de esto el Investment Review Committee [Comité de Revisión de Inversiones] aprueba el proyecto para evaluación, éste se incluye en el Informe Mensual de Operaciones, el cual es distribuido a los miembros de la junta directiva y contiene una descripción de los asuntos ambientales.

Durante la etapa de evaluación de los proyectos de Categoría A, el equipo de evaluación reúne datos ambientales más específicos y exige que los patrocinadores preparen una evaluación ambiental (EA). Durante la preparación de la EA, el patrocinador debe consultar con los grupos locales interesados o afectados y asegurarse de que una versión preliminar de dicha evaluación esté disponible localmente, en un lugar público y en una forma y lenguaje accesible para los grupos interesados o afectados. El patrocinador también debe presentarle a la IFC una versión final de la EA y un resumen de la misma en inglés, y debe darle permiso a la IFC de dar a conocer públicamente la EA final —y sin endoso— 60 días antes de la fecha propuesta para la reunión de la junta directiva para la aprobación del proyecto. Finalmente, la IFC toma una resolución final con respecto a la transparencia del proceso de consulta de la EA y si todos los asuntos ambientales han sido tratados satisfactoriamente. A este proceso se le denomina “autorización ambiental”.

El proceso de preparación y consulta de la EA que realiza la IFC difiere del proceso del Banco Mundial, el cual se detalla en la Directriz Operativa (DO) 4.01, en varios aspectos importantes. Primero, a diferencia de las políticas de la IFC, la DO 4.01 requiere que las evaluaciones del impacto ambiental estén terminadas antes de la etapa de evaluación. La diferencia en el proceso de aprobación de préstamos de la IFC se basa en el argumento de que la IFC requiere una mayor flexibilidad de procedimiento que el Banco Mundial, ya que muchos patrocinadores se acercan a la IFC mucho después de que los estudios iniciales de viabilidad han sido empezados o incluso completados. La IFC también difiere del Banco Mundial en que ésta no requiere

análisis ecológico sí lo es. El análisis ambiental para los proyectos de Categoría B está incluido en el Resumen de la Inspección Ambiental (RIA), el cual se da a conocer 30 días antes de ser sometido a la consideración de la junta directiva. Los proyectos de Categoría F1 son proyectos que “pueden incluir el financiamiento de una variedad de subproyectos que pueden resultar en impactos ambientales” y en los que “se requiere la verificación de que el intermediario financiero sea capaz de, y se comprometa a, realizar la inspección ambiental de los subproyectos”. Los proyectos de Categoría C son proyectos que no resultan en ningún impacto ambiental.

un patrocinador para incorporar estudios ambientales del país, marcos de políticas generales ni las capacidades institucionales del país en la evaluación ambiental, ya que los proyectos no involucran al sector público. Sin embargo, al igual que muchos proyectos de Categoría A, este proyecto involucró explícitamente al sector público, debido a que involucró el desarrollo de los recursos públicos subyacentes en las tierras públicas protegidas.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Para que los grupos externos puedan juzgar el desempeño ambiental de un préstamo dado, es necesario que tengan acceso a los documentos relevantes. La IFC pone a disponibilidad del público varios documentos que contienen datos ambientales. El Resumen de la Información del Proyecto (RIP) proporciona información básica de un proyecto previo a ser aprobado, incluyendo categorización ambiental, costo del proyecto, patrocinadores y compañías involucradas, etc. Sin embargo, la IFC manifiesta que aunque trata de poner a disposición los RIP 30 días antes de la presentación del proyecto ante la junta directiva, se reserva el derecho de retener un RIP o de darlo a conocer menos de 30 días antes de someterlo a la consideración de la junta directiva, si se ve obligada a hacerlo por las cambiantes “condiciones del mercado”. Como se mencionó anteriormente, la IFC también da a conocer las evaluaciones ambientales 60 días antes de ser aprobadas por la junta directiva, pero debe tener el permiso del cliente para hacerlo y se reserva el derecho de retener una EA por completo “en casos excepcionales donde el tiempo es crítico y la administración está satisfecha de que las políticas y directrices del Banco Mundial han sido cumplidas”. Además, a diferencia del Banco Mundial, el cual no pone ninguna restricción en cuanto a la publicación de los Documentos de Información sobre Proyectos, Resúmenes Mensuales de Operaciones y las Hojas de Datos Ambientales, la IFC no da a conocer los Informes de Evaluación del Personal ni los Informes Mensuales de Operaciones. Así, es por lo menos posible que un proyecto sumamente sensible ambientalmente fuera aprobado por la IFC sin haber estado en ningún momento sujeto al escrutinio público.³⁵

Quizá de mayor importancia es el hecho que, aunque la IFC requiere que el patrocinador incluya información de una inspección ambiental de un proyecto específico o de una administración ambiental o de un plan de mitigación ambiental en una evaluación ambiental, no hace públicas los condicionales ambientales incluidos en el convenio crediticio. Los condicionales ambientales

³⁵ IFC, *Policy on Disclosure of Information* (1995), pp. 7, 8–10 y 14–16.

son requerimientos obligatorios del contrato, tales como control y mitigación, que la IFC puede imponer como una condición para conceder un préstamo.³⁶

CAPACIDAD DE LA IFC

DE MANEJO AMBIENTAL Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS

Bajo los procedimientos internos de la IFC, un funcionario encargado de un país es responsable de dar la “autorización ambiental” al funcionario de inversiones. Para realizar esta tarea, el funcionario encargado de un país debe revisar los detalles técnicos de un complejo documento que involucra una variedad de disciplinas ambientales y sociales.

EL CASO DE LOS PRÉSTAMOS QUE CONCEDE LA IFC

PARA EL DESARROLLO PETROLERO EN PETÉN

En esta sección describimos las funciones de la Conservation International y luego pasamos a explicar resumidamente los principales eventos relacionados, en este caso, con los dos préstamos que la IFC le concedió a la Compañía.

La Conservation International es una organización internacional de conservación no lucrativa con base en Washington. La CI opera una oficina local con 60 personas en Petén, donde lleva a cabo una variedad de actividades de conservación, entre las que se incluye el desarrollo y mercadeo del ecoturismo y de productos forestales no madereros, incluyendo materiales vegetales renovables como el chicle, el xate (helecho ornamental), la pimienta y plantas medicinales. La CI también tiene un mandato del CONAP, financiado por el proyecto Biosfera Maya de la USAID y el control del políticas y proyecto de investigación Canadian International Development Research Centre, de ayudar en los esfuerzos para proteger y manejar el Parque Nacional Laguna del Tigre. La CI es una organización de conservación de tierras con habilidades técnicas considerables en el manejo de áreas protegidas y desarrollo económico. La CI emprendió recientemente una investigación a fondo de las políticas de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos en los bosques tropicales y publicó un manual de las mejores prácticas y políticas de manejo.³⁷ En el contexto del proyecto de la Biosfera Maya, la CI también tiene como misión ayudar en el desarrollo de las políticas de conservación

³⁶ IFC, *Policy on Disclosure of Information* (1995), pp. 7, 8–10 y 14–16.

³⁷ ProPetén, oficina de la CI en Guatemala, tiene seis áreas principales de actividades de conservación: manejo de tierras y recursos, desarrollo empresarial, manejo de parques, investigación y control, políticas y ayuda y desarrollo comunales.

apropiadas para Guatemala en lo que se refiere a la Reserva, incluyendo políticas de hidrocarburos.

EL PRIMER PRÉSTAMO DE LA IFC A LA COMPAÑÍA

La primera vez que la Compañía solicitó financiamiento de la IFC fue en 1993. El préstamo fue diseñado para financiar la expansión de la producción en el yacimiento Xan de 8,500 bpd a 11,200 bpd, para 1995, y para construir un oleoducto y un camino de mantenimiento de 125 km para transportar el petróleo del Xan a la refinería de asfalto en La Libertad, reemplazando de este modo el sistema de camiones cisterna que se utilizaba entonces. El paquete crediticio de US\$ 20 millones fue aprobado en mayo de 1994.³⁸

El oleoducto de 12 pulgadas de diámetro y un costo de US\$ 13 millones estaba planificado con el objetivo de ahorrarle a la Compañía alrededor de US\$ 5 millones anuales al reducir el costo del transporte de US\$ 4 por barril a US\$ 1.63 por barril.³⁹ Saliendo del yacimiento, la ruta propuesta para el oleoducto seguiría el camino existente por aproximadamente 20 km y luego se separaría del mismo, manteniéndose siempre dentro de los límites del Parque Nacional Laguna del Tigre, y continuaría por vía terrestre a través de bosques, pantanos, ríos y arroyos anteriormente intactos hasta llegar a la zona de usos múltiples de la RBM. Una vez que el oleoducto cruzara el río San Pedro, estaría fuera del Parque, en la zona amortiguadora. La ruta del oleoducto crearía un nuevo derecho de paso a través de la zona amortiguadora de usos múltiples y proporcionaría un nuevo punto de ingreso al Parque mismo.

La CI se enteró del préstamo de la IFC y del plan de construir el oleoducto a mediados de 1994,⁴⁰ después de que la IFC ya había aprobado el presta-

³⁸ El paquete incluía un préstamo de US\$ 10 millones, pagables en un plazo de siete años, un préstamo sindicalizado de US\$ 6 millones proveniente de bancos comerciales internacionales y una inversión de capital propio de la IFC por US\$ 4 millones, convirtiendo a dicha empresa en un socio dueño del 5 por ciento de las acciones de la Compañía. *IFC Invests in Guatemalan Oil Producer* (comunicado de prensa No. 94/109 de la IFC, 21 de junio de 1994).

³⁹ Basic Petroleum International Limited, *1993 Annual Report* (1994), pp. 4-5 y 9.

⁴⁰ La CI se enteró del préstamo en Washington. A la oficina local de la CI en Guatemala nunca se le informó ni se le consultó acerca de dicho préstamo, a pesar de ser un inversionista en la región.

mo.⁴¹ Poco tiempo después, los representantes de la CI pidieron reunirse con la IFC para discutir el proyecto. La CI y la IFC se reunieron en noviembre de 1994 y a principios de 1995. En estas reuniones, la CI expresó su preocupación con respecto a la localización y posición del oleoducto y el potencial de colonización a lo largo de la nueva ruta de acceso que éste crearía. La CI también observó que la evaluación ambiental del proyecto no tomó en consideración rutas alternativas para el oleoducto ni los impactos ambientales indirectos potenciales del préstamo, tales como la colonización. La CI planteó preocupaciones adicionales con respecto a la evaluación ambiental, la cual no incluyó análisis arqueológico, ninguna discusión del sabotaje potencial del oleoducto sobre la tierra, análisis socioeconómicos y de biodiversidad básica poco convincentes y provisiones insuficientes para la consulta local y revelación pública. En esencia, la CI argumentó que el financiamiento para el oleoducto ya había sido aprobado por la IFC y que los accionistas locales no habían sido consultados adecuadamente en el proceso de aprobación del préstamo. La CI recomendó específicamente que la IFC hiciera las gestiones para cambiar la ruta del oleoducto y seguir el camino existente entre el yacimiento Xan y La Libertad, además de emprender un programa positivo para mitigar el impacto ambiental del proyecto.

En respuesta, la IFC indicó que estos asuntos habían sido tratados en el proceso de la EA y que no sería posible efectuar cambios en la ubicación del oleoducto. En lo que se refiere a los asuntos separados de inversiones adicionales en medidas de mitigación, la IFC ofreció actuar como intermediario entre ella misma, la CI, las OnG de Guatemala y la Compañía, y alentó a la CI a trabajar con sus socios locales para desarrollar un plan de mitigación apropiado para presentárselo a la Compañía. En mayo de 1995, aunque los fondos ya habían sido asignados y gran parte del oleoducto había sido construido, la CI presentó una propuesta del plan de mitigación de parte del CONAP, el CECON y la Municipalidad de San Andrés con la esperanza de que los impactos directos e indirectos del oleoducto pudieran ser contenidos. La principal preocupación expresada en el plan de mitigación fue la colonización incontrolada en el Parque como resultado de la combinación de la presión demográfica local y un mayor acceso al mismo a través de la trayectoria del oleoducto.

La propuesta de mitigación recomendaba que la Compañía contribuyera con US\$ 443,000 anualmente a un fondo que financiaría cuatro estrate-

⁴¹ "Basic Petroleum Will Build New Pipeline: \$16.5 Million in New Financing Obtained; Board Approves 3:1 Stock Split" (comunicado de prensa de la Basic Petroleum International Limited, 6 de junio de 1994).

gias de mitigación: (1) la construcción de garitas ubicadas estratégicamente para patrullar y controlar el área del Parque; (2) el desarrollo de la educación ambiental en las comunidades dentro y alrededor del Parque; (3) el control de los cambios de población, de utilización de tierras, incendios y otros factores dentro del Parque; y (4) el establecimiento de un fondo de dotación a largo plazo que entraría en vigor después de que la Compañía finalizara sus operaciones en Petén. La contribución de la Compañía se distribuiría de la siguiente manera: US\$ 152,000 anuales para el CONAP, US\$ 145,000 anuales para el CECON y US\$ 146,000 anuales para la Municipalidad de San Andrés. La CI no buscó ningún financiamiento para su involucramiento activo en este proceso o para sus actividades de conservación en Guatemala.

La Compañía se negó a aceptar el plan a mediados de julio, protestando contra el enfoque en los efectos de las nuevas vías de acceso al Parque y observando que la única responsabilidad de la Compañía era acatar las leyes de Guatemala, no proporcionar fondos para la protección de la RBM.⁴² Poco tiempo después, la construcción del oleoducto fue completada y éste fue inaugurado por la Compañía el 21 de julio.⁴³ Dos semanas más tarde, el CECON le escribió a la IFC independientemente, detallando sus preocupaciones con respecto a la cacería ilegal, los incendios forestales y la falta de un control obligatorio de las actividades dentro del Parque.⁴⁴

EL SEGUNDO PRÉSTAMO DE LA IFC A LA COMPAÑÍA

A finales de 1995, la CI se enteró, a través de canales informales, que la Compañía había solicitado recientemente fondos adicionales de la IFC. La nueva petición de financiamiento, la cual totalizaba US\$ 24 millones en préstamos a corto y largo plazo, financiaría tanto la expansión de la producción del yacimiento Xan, de 13,000 bpd a 20,000 bpd para 1997, como la construcción de una extensión de 109.5 km del oleoducto existente con una capacidad de 22,000 bpd, desde la refinería en La Libertad hasta Raxrujá

⁴² Carta de Rodolfo E. Sosa de León, presidente de la Basic Resources (International) Limited, Guatemala, a James D. Nations, vice presidente de Conservation International para México y Centroamérica (11 de julio de 1995) (en los archivos de los autores).

⁴³ Carta del Lic. Ismael Ponciano Gómez, director del CECON, a Hugh Henry-May, gerente del país, Centroamérica y el Caribe, International Finance Corporation (2 de agosto de 1995) (en los archivos de los autores).

⁴⁴ Carta del Lic. Ponciano Gómez a Henry-May.

(Figura 2).⁴⁵ Aunque el oleoducto propuesto sería construido fuera de la RBM, la CI quería asegurarse de que la expansión de las operaciones en el yacimiento Xan no perjudicara fundamentalmente el núcleo del Parque y que las mismas pudieran ser integradas en los planes de manejo más amplios que se tenían programados para el Parque.

En enero de 1996, la CI le envió a la IFC un análisis detallado de la situación y reiteró la necesidad de mitigar positivamente los impactos ambientales del proyecto. Más tarde en ese mismo mes, representantes de la CI, la IFC y la Compañía se reunieron en Washington y acordaron realizar una evaluación de campo en conjunto. La CI también indicó su intención de revisar detenidamente la evaluación ambiental del segundo préstamo y proporcionar comentarios. El 15 de abril, la Compañía presentó su EA para comentario público al Public Information Center (PIC) del Banco Mundial en Washington. Al efectuar la revisión preliminar de la EA y del plan de manejo ambiental (PMA) basado en la misma, tanto la CI como la IFC indicaron que el PMA no era satisfactorio. La IFC le pidió a la Compañía que revisara el PMA.

El período de 60 días para los comentarios públicos respecto a la EA, requeridos por los procedimientos de la IFC, estaba programado para cerrarse el 15 de junio, un día hábil antes de la fecha planificada, 18 de junio, para someter a consideración de la junta directiva de la IFC el préstamo a la Compañía. Sin embargo, el personal de la IFC le notificó a la CI a principios de mayo que, con el objeto de cumplir con la fecha límite de impresión para la circulación de documentos de la junta directiva, la autorización ambiental del préstamo era requerida para el 3 de junio. Además, el PMA revisado no estuvo disponible sino hasta el 20 de mayo. La CI presentó sus comentarios sobre el PMA el 31 de mayo (Cuadro 1)⁴⁶ y, varios días después, le escribió al

⁴⁵ Miguel Angel Carballo Hernández, *Estudio de evaluación del impacto ambiental (EIA) significativo del proyecto Ramal La Libertad-Raxrujá del sistema estacionario de transporte de hidrocarburos*, Contrato 1-85 de la Basic Resources International (Bahamas) Limited, Departamentos de Petén y Alta Verapaz, Guatemala (enero de 1996). El nuevo segmento del oleoducto uniría los dos segmentos existentes de la Compañía y eliminaría por completo la necesidad de transporte por cisterna.

⁴⁶ Los comentarios de la CI con respecto al PMA estuvieron organizados según los ocho principios del Cuadro 1, basados en las Políticas Operativas para los Hábitats Naturales del Banco Mundial, a las cuales está sujeta la IFC como miembro del Grupo del Banco Mundial. El mensaje general de los comentarios de la CI fue que el borrador del PMA era sumamente inadecuado para un proyecto establecido en un lugar tan importante y sensible. Aunque el PMA ofrecía una gama de tecnologías y prácticas alternas, no daba una guía específica para la elección de una alternativa ni establecía un límite al criterio de

director ejecutivo del Banco Mundial en los Estados Unidos para pedirle que la junta directiva postergara la consideración del préstamo si no se completaba un nuevo PMA, el cual debía estar disponible para su revisión.⁴⁷

CUADRO 1

PRINCIPIOS PARA EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL DE LA COMPAÑÍA*

Principio #1: Las rutas de acceso al Parque resultado de actividades pasadas, presentes y futuras de la Compañía, incluyendo caminos, oleoductos, ríos y líneas sísmicas, serán controladas adecuadamente para prevenir la colonización espontánea, la caza ilegal de animales silvestres, el saqueo de sitios arqueológicos y otras actividades ilegales asociadas con el acceso incontrolado al Parque. El plan de manejo ambiental (PMA) deberá incluir un plan de control de acceso.

Principio #2: Las actividades de la Compañía dentro del Parque, o las actividades de la Compañía que puedan afectar al Parque, estarán de acuerdo con las más altas normas de diseño apropiado, emplearán las mejores prácticas de manejo y las mejores tecnologías disponibles para las operaciones petroleras en las áreas ambientalmente sensibles, especialmente en los pantanos tropicales que representan hábitats naturales críticos según lo definan las Políticas Operativas del Banco Mundial.

Principio #3: Las actividades realizadas dentro del Parque, por empleados o como apoyo a los empleados, que no sean las directamente relacionadas con las operaciones esenciales de la Compañía, serán controladas cuidadosamente y confinadas al área de contrato.

Principio #4: Además de asumir responsabilidad de manejo ambiental en su área de contrato, la Compañía participará con otros grupos interesados en un mecanismo financiero apropiado diseñado para apoyar los requi-

la Compañía en cuanto a hacer dicha elección. Además, el PMA se refería a las “normas internacionales” pero no definía las mismas ni tampoco trataba adecuadamente los impactos indirectos que resultarían de un mayor acceso al Parque.

⁴⁷ La carta también pedía (1) que se le exigiera a la Compañía la producción de un nuevo PMA, basado en la Política de Hábitats Naturales del Banco Mundial; (2) que el nuevo PMA se incluyera como un condicional del acuerdo del préstamo; y (3) que la Compañía estuviera de acuerdo en financiar ciertas actividades para mitigar los impactos ambientales del proyecto.

(CUADRO 1, CONTINUACIÓN)*

sitos administrativos del Parque de una manera que corresponda a las responsabilidades de la Compañía de operar dentro de un parque nacional y hábitat natural crítico. La Compañía también colaborará y cooperará con otros grupos, tales como el CONAP, el CECON, la CONAMA, la Municipalidad de San Andrés, el IDAEH y el MEM, en la administración y protección del Parque. Las estructuras administrativas para lograr esta colaboración serán desarrolladas en el contexto del Plan Operativo propuesto e incluidas en el PMA.

Principio #5: La Compañía proporcionará las medidas apropiadas de conservación, mitigación y restauración para eliminar o reducir los impactos adversos en los hábitats naturales o sus funciones dentro del Parque Nacional Laguna del Tigre que resulten de las operaciones de la Compañía.

Principio #6: El PMA incluirá un plan apropiado de control y evaluación ambientales, de conformidad con los criterios generalmente aceptados para controlar los efectos de las operaciones petroleras en áreas sensibles, para proporcionar retroalimentación de los resultados de conservación y para proporcionar guía para desarrollar o refinar acciones apropiadas, incluyendo estipulaciones para control independiente y acceso al área de contrato para inspección periódica.

Principio #7: Un acuerdo apropiado para implementar el PMA y controlar su cumplimiento será desarrollado con la entidad gubernamental u otras entidades, según lo establecido por las leyes de Guatemala, con responsabilidades de manejo en el Parque.

Principio #8: El PMA será aplicable bajo las leyes guatemaltecas y como una condición del acuerdo crediticio con la IFC.

* Comentarios de CI basados en las Políticas para Hábitats Naturales del Banco Mundial.

Posterior a la carta de la CI, la IFC acordó el 4 de junio que no se daría la autorización ambiental hasta que hubiera un acuerdo entre la Compañía y la CI con respecto a un PMA aceptable. Más tarde en esa misma semana, la CI le pidió a la IFC que firmara un memorándum de entendimiento⁴⁸ para el efecto. En su borrador del memorándum, la CI propuso un tiempo límite de siete semanas para alcanzar este acuerdo y conseguir la autorización ambiental para fijar una fecha a finales de julio para la junta. Sin embargo, la IFC se negó a firmar el memorándum y el 7 de junio le notificó a la CI que la fecha para la junta había sido adelantada nueve días, al 27 de junio. La IFC estableció adicionalmente que el 14 de junio era la nueva fecha para la autorización ambiental del PMA revisado y que si el personal técnico de la CI quería hacer comentarios sobre el mismo, tendría que hacerlo en Guatemala.

Reconociendo que era imposible trabajar dentro del límite de tiempo establecido, el director de la CI, Peter Seligmann, le escribió al presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, el 12 de junio. La carta de Seligmann pedía la intervención de Wolfensohn y planteaba cuatro prerequisites para la autorización ambiental.⁴⁹ Después de este intercambio de cartas, la fecha para la junta fue postergada por un tiempo más. El 21 de junio, la CI, la Compañía y la IFC se reunieron en la Ciudad de Guatemala,⁵⁰ y el 24 de junio, la Compañía presentó un nuevo PMA con procedimientos de manejo ambiental sustancialmente mejorados. El 3 de julio, la CI les escribió a la Compañía y a la IFC, acordando que la versión más reciente del PMA era aceptable, basada en varias condiciones. Estas incluían (1) el requisito de que la Compañía contribuyera con US\$ 130,000 anuales para un fondo de ma-

⁴⁸ El mismo debía ser firmado por la Compañía y la IFC, sirviendo como testigos la CI, la CONAMA, el CONAP, el CECON, el Ministerio de Energía y Minas de Guatemala, la Municipalidad de San Andrés, el IDAEH y The Nature Conservancy.

⁴⁹ Los prerequisites de la CI para dar la autorización ambiental eran: (1) un memorándum de entendimiento firmado entre la Compañía y la IFC, sirviendo como testigos los accionistas locales; (2) un PMA para la expansión de las operaciones en el yacimiento Xan que haya sido revisado y aceptado por la CONAMA y el CONAP y adherido al memorándum; (3) certeza de que el mismo fuera incorporado, en su totalidad, en el acuerdo de inversión y se convirtiera en un condicional del préstamo y aplicable bajo las leyes guatemaltecas; y (4) un acuerdo de la Compañía de que contribuiría con fondos para el manejo de Laguna del Tigre. La carta también establecía que el Parque Nacional Laguna del Tigre se adecuaba claramente a la definición del Banco Mundial de un hábitat natural crítico y por eso la IFC debía adherirse completamente a las Políticas Operativas del Banco Mundial para este tipo de hábitats.

⁵⁰ Representantes de la USAID-Guatemala, de la CONAMA, del CONAP y del Departamento Jurídico de Guatemala también asistieron a la reunión del 21 de junio.

nejo y que estableciera una fianza de cumplimiento de US\$ 1 millón; (2) que la IFC retrasara el desembolso del préstamo hasta que los comentarios de la CONAMA y el CONAP con respecto al PMA fueran recibidos e incorporados en la versión final; y (3) que la IFC estuviera de acuerdo en incorporar el PMA final en el acuerdo crediticio, que condujera misiones de supervisión semianuales y que trabajara con la Compañía para asegurar su cumplimiento. La junta directiva de la IFC aprobó el préstamo el 18 de julio. El PMA final, el cual fue incorporado en el acuerdo crediticio por referencia, incluyó la provisión de US\$ 130,000 anuales por parte de la Basic para que el gobierno realizara actividades de conservación y un acuerdo de llevar a cabo misiones semianuales de supervisión del proyecto.

ANÁLISIS DE LOS ASUNTOS PLANTEADOS POR EL CASO

APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL QUE RIGEN LA SILVICULTURA Y LOS HÁBITATS CRÍTICOS

El primer préstamo que recibió la Compañía financió un nuevo derecho de paso interno y un nuevo punto de ingreso para los colonizadores al Parque Nacional Laguna del Tigre, así como un nuevo camino de aproximadamente 80 km dentro de la zona amortiguadora vecina de la RBM en su trayectoria hacia la refinería de La Libertad. Además de la degradación del hábitat causada directamente por la construcción del oleoducto y el camino de servicio asociado, el proyecto del oleoducto puede tener sustanciales impactos ambientales indirectos. Los cálculos recientes de George Ledec, ecólogo del Banco Mundial, sugieren que por cada kilómetro de nuevo camino construido a través de un bosque tropical, más o menos entre 400 y 2,400 hectáreas son deforestadas y colonizadas.⁵¹ En la RBM, región bajo enorme presión de colonización, una afluencia de colonizadores y la expansión de la agricultura de limpia y quema ya ha ocurrido a lo largo del camino que se interna en el Parque Nacional Laguna del Tigre. La mayor parte de esta deforestación se ha llevado a cabo desde 1993, y todo indica que lo mismo puede ocurrir a lo largo del derecho de paso del oleoducto si no se realiza la mitigación apropiada.⁵² Reconociendo que la responsabilidad de mitigación en este caso estaría compartida entre los organismos gubernamentales, otras entidades y los accionistas interesados como la Compañía, la IFC tiene la responsabilidad de

⁵¹ George Ledec, *Minimizing Environmental Problems from Petroleum Exploration and Development in Tropical Forest Areas* (Washington, D. C.: The World Bank, 1990), pág. 2.

⁵² Sader, *Forest Monitoring and Satellite Change Detection Analysis of the Maya Biosphere Reserve*, pág. 15.

asegurar que cualquier proyecto cumpla con las normas ambientales del Banco Mundial. En este caso, la medida de mitigación mínima apropiada hubiera sido que el oleoducto siguiera el curso del camino existente entre el yacimiento Xan y La Libertad. Según nuestro punto de vista, la Política de Zonas Silvestres del Banco Mundial debió haber establecido dicha medida como una condición para el financiamiento de la IFC.

PRÁCTICAS DE CONSULTA PÚBLICA

Los casos a la mano muestran evidencia de las deficiencias de las políticas y prácticas de la IFC en cuanto a la consulta pública relacionada con las evaluaciones ambientales. El primer préstamo a la Compañía en 1994 incluyó dos componentes. El financiamiento para la construcción del oleoducto desde el Xan hasta La Libertad fue clasificado como un préstamo de Categoría A, mientras que la expansión de la producción y la modernización de la refinería fueron clasificados como de Categoría B.⁵³ La CI y sus contrapartes locales en la RBM son accionistas importantes en las decisiones sobre utilización de tierras en el Parque Nacional Laguna del Tigre. Sin embargo, la CI y otros accionistas importantes no se enteraron del primer préstamo de la IFC sino hasta después de que fue aprobado y la construcción del oleoducto estaba a punto de iniciarse. Esto representa una falla en el proceso de consulta.

El segundo préstamo también incluyó dos componentes, la expansión del yacimiento Xan y el incremento de producción a 20,000 bpd, los cuales fueron clasificados como de Categoría A.⁵⁴ Aunque el patrocinador, en este caso la Compañía, consultó con ciertos grupos locales y puso a disposición su borrador de la evaluación ambiental en sus oficinas locales, muy pocas organizaciones tuvieron la oportunidad de hacer comentarios sobre el mismo antes de que fuera presentado al PIC. Incluso después de que la EA fue presentada para comentario público en el PIC en Washington, fue difícil obtener una copia del documento en Guatemala. Debido a que la práctica de comentario y crítica públicas generalizadas todavía está en desarrollo en Guatemala y muchos otros países donde la IFC tiene clientes, un proceso de revisión más largo y más positivo —incluyendo la provisión de documentos en el país— es necesario para asegurar una consulta pública efectiva.

Finalmente, existen dudas importantes acerca de la sincronización e integridad de las consultas públicas, por parte de la IFC, en cuanto a las prácticas

⁵³ Grandia, "Crude Destruction", pág. 29.

⁵⁴ Carballo, *Estudio de evaluación del impacto ambiental (EIA) significativo del proyecto Ramal La Libertad-Raxrujá*, pág. 48.

de manejo ambiental en el segundo préstamo. En el período inmediato anterior a la aprobación del segundo préstamo por la junta directiva de la IFC, los accionistas entablaron una discusión detallada de las prácticas que se utilizarían para la expansión de la producción de petróleo. Durante el curso de estas discusiones, la CI se enteró a través de los medios noticieros que la expansión de la producción de petróleo y la construcción de la extensión del oleoducto ya habían empezado. Este desarrollo pone en duda la validez del proceso de consulta de la IFC. Estos dos eventos ocurrieron mientras la EA todavía estaba en desarrollo. Es esencial que las actividades del proyecto no se inicien sino hasta que la EA haya sido concluida y aprobada. Aunque la IFC sostiene que estas actividades todavía no habían empezado durante las discusiones con la CI, afirmación que fue rebatida por los informes de los medios de comunicación en junio de 1996, los cuales describieron la perforación de nuevos pozos y la construcción del nuevo oleoducto.⁵⁵

PERÍODO DE COMENTARIOS SOBRE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES

El período efectivo de comentarios públicos sobre la EA y el PMA en el caso del segundo préstamo fue reducido a un lapso de tiempo bastante breve. El período de comentarios de 60 días para los préstamos de la IFC, en el caso del segundo préstamo, se cerró apenas un día hábil antes de que la junta directiva de la IFC considerara la aprobación del mismo. El documento de la EA, debido a su deficiente distribución, efectivamente no estuvo disponible en el país sino hasta principios de mayo. Los documentos de apoyo importantes, incluyendo un estudio de los impactos cumulativos y una evaluación preliminar de la biodiversidad, llegaron aún más tarde. El proceso de consulta de los accionistas locales fue caótico y apresurado. Finalmente, el personal de la IFC le pidió a la CI que acomodara una “fecha límite de impresión” para la compilación de materiales a ser revisados por la junta directiva y que presentara comentarios antes del cierre del período. Es cuestionable hasta qué grado se puede proporcionar una aportación útil a menos que se observe un período de comentarios completo. También es poco probable que los

⁵⁵ Ortiz, “Guatemala Oil Production Sees Sharp Increase”. A mediados de junio de 1996, se citaron las palabras del director de hidrocarburos de Guatemala, Francisco Arévalo, quien dijo: “En enero, la producción total era de aproximadamente 12,000 barriles por día, pero la perforación de dos nuevos pozos ha aumentado la producción a cerca de 20,000 barriles por día”. El mismo artículo que citó a Arévalo manifestó además que “la Basic Petroleum International Limited, la única productora de petróleo en Guatemala, echó a andar en meses recientes los pozos Xan 10 y Xan 11 al norte de Petén. Cada uno produce más de 2,000 barriles por día... Para agosto, la Basic planea completar la construcción de un oleoducto que conectará sus pozos en Xan y la refinería en La Libertad con un oleoducto existente hasta un puerto en el Caribe”.

comentarios presentados a la IFC por terceros grupos puedan ser asimilados por los funcionarios de la IFC después del cierre del período de comentarios y antes de la consideración de la junta directiva, a menos que se aparte un período de tiempo específicamente para este propósito. La gran cantidad de accionistas, el contexto social y político tan complejo y volátil, y el confuso y contradictorio marco regulador demandaban un período de revisión más largo. El paso frenético del breve período de revisión no permitió realizar una consulta pública adecuada debido a los factores ya mencionados.

ACCESO PÚBLICO A LOS DOCUMENTOS DEL PRÉSTAMO

La naturaleza comercial de los préstamos de la IFC justifica el hecho de mantener cierta información fuera del dominio público. Sin embargo, los documentos que tratan sobre las condiciones ambientales y sociales deberían considerarse como información pública. En el caso del segundo préstamo, la CI entendió que los condicionales ambientales del préstamo se harían públicos. No obstante, esto no ocurrió y aún no está claro qué compromisos ambientales ha hecho la Compañía con la IFC ni si informará acerca de la satisfacción de los mismos y en qué forma lo hará, ya que estos informes también estarán protegidos y no serán revelados públicamente. Observamos que ésta también es un área de desacuerdo objetivo con la IFC. La IC interpretó que las afirmaciones de la IFC tenían la intención de que, aunque el PMA ya era un documento público como parte de la EA global, el público también tendría acceso a la parte del acuerdo de inversión misma que trataba específicamente las provisiones legales que rodeaban el cumplimiento de los condicionales ambientales. La IFC no está de acuerdo con esta interpretación y consideró que el PMA en sí constituía las condiciones ambientalistas del préstamo que se darían a conocer al público, ya que el PMA es incorporado al documento del préstamo por referencia.

La IFC realizó una misión de supervisión en Guatemala en enero de 1997. El personal de la CI se reunió con la IFC antes de la misión para detallar sus preocupaciones y dudas acerca de las operaciones de la Compañía. La CI recibió un resumen oral de las conclusiones de la misión. Sin embargo, no se ha puesto a disposición del público un resumen escrito de las mismas.

La IFC también se negó a proporcionar una serie de documentos adicionales que la CI pidió durante el curso de las negociaciones. Por ejemplo, la IFC no proporcionaría su propia revisión interna de la EA realizada por la Compañía. Tanto la IFC como la Compañía se rehusaron a proveer una inspección ambiental que la Compañía aparentemente había presentado en el contexto de un préstamo anterior, aunque la IFC y la Compañía afirmaron que la inspección reveló una “operación limpia”.

BENEFICIOS PÚBLICOS LIMITADOS

Los funcionarios de la IFC en repetidas ocasiones reafirmaron su postura de que la IFC no tenía ninguna responsabilidad de tratar asuntos relacionados con el sector público y que la IFC no necesitaba preocuparse por los impactos secundarios de su préstamo. La base de esta postura era que el préstamo estaba destinado al sector privado y que el gobierno ya había aprobado el proyecto. Sin embargo, los fondos de la IFC están constituidos por dinero público y sus proyectos no deberían existir para el detrimento del bien público. En este caso, el préstamo de la IFC no hizo mucho para incrementar la capacidad de los organismos públicos en el contexto de una estrategia de desarrollo sostenida. En cambio, el proceso trabajó en contra de esta meta. Aunque el desarrollo de la capacidad de las instituciones públicas no es responsabilidad de la IFC, ésta debió haber reconocido que los mecanismos regulatorios ambientales de Guatemala son relativamente nuevos y que el gobierno todavía está en el proceso de establecer la capacidad institucional para aplicar y poner en práctica sus reglamentos. Frente a esta situación, los funcionarios de la IFC debieron haber recomendado que el IBRD u otras agencias de desarrollo trabajaran para ayudar a incrementar esta capacidad, antes de seguir adelante con sus propios proyectos.

CAPACIDAD DEL PERSONAL AMBIENTALISTA DE LA IFC

Proporcionar la autorización ambiental de los préstamos de la IFC parece que ya ha estirado la capacidad de la IFC más allá de sus límites. En el caso de ambos préstamos, las EA presentadas por la Compañía fueron escritas en español, con un resumen ejecutivo traducido al inglés. El funcionario del país responsable de revisar el documento admitió que no entendía el español, al menos con el nivel de fluidez necesario para leer y evaluar un estudio de los impactos ambientales de un pozo petrolero y de la expansión de un oleoducto.

Aunque el oficial ambientalista estaba informado sobre muchos de los asuntos presentados por la EA, para el personal de la CI era claro que el funcionario no poseía el nivel de sofisticación en cuanto a los aspectos técnicos de las operaciones que la EA consideró y que éste contaría con que la CI y expertos de afuera le proporcionarían la asistencia técnica. En efecto, la CI contó con la ayuda de geólogos petroleros expertos para complementar su propia capacidad de desarrollo en la inspección de las actividades petroleras de producción y exploración. Más allá de los problemas obvios creados por la barrera del idioma, el funcionario ambientalista del país responsable de revisar la EA indicó que mantiene una cartera activa con cientos de proyectos de inversión en todo el mundo, varios de ellos en un orden de magnitud de mayor tamaño y alcance. Durante el curso de las negociaciones, pronto fue

evidente que la IFC simplemente no tenía la capacidad de realizar una inspección ambiental significativa de la solicitud de préstamo de la Compañía, y el surgimiento de muchos asuntos técnicos importantes probablemente no hubiera sido tratado adecuadamente si la CI no los hubiera planteado.

PAGO ANTICIPADO

Con frecuencia la IFC justifica los préstamos para proyectos ambiental y socialmente sensitivos afirmando que sus garantías de procedimiento, así como su posición como una institución multilateral, le permiten ejercer la supervisión de la compañías que de otra manera obtendrían los fondos libres de cualquier obligación ambientalista o social. Esta afirmación tiene cierta medida de legitimidad —en este caso, debido a la participación de la IFC (y al escrutinio público, por supuesto), a la Basic finalmente se le exigió que hiciera más por el medio ambiente de lo que hubiera hecho siendo otro el caso. Sin embargo, como lo indican los puntos planteados anteriormente, el impacto de la IFC fue mucho más limitado de lo debido. Quizá sea de mayor importancia el que la afirmación de que la presencia de la IFC asegura la aplicación de las normas mínimas haya sido minada por el hecho de que en este caso —y en por lo menos otro caso prominente⁵⁶ donde las consideraciones ambientales provocaron la crítica pública— los patrocinadores del proyecto decidieron pagar por anticipado el préstamo en lugar de seguir trabajando con la IFC. Si de hecho la mayoría de patrocinadores prefirieran pagar por adelantado los préstamos en vez de responder a los llamados de la IFC, el público y las OnG pidiendo mayores garantías, el argumento que resalta la utilidad del papel que desempeña la IFC en la protección del medio ambiente se vuelve cada vez más sospechoso.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LA IFC

Los autores concluimos que este ejemplo expone un caso de necesidad imperiosa de reforma institucional en la International Finance Corporation. Los préstamos en cuestión tienen que ver con las actividades mayores de extracción de recursos naturales en un parque nacional internacionalmente conocido. La simple lectura de las políticas del propio Banco Mundial sobre silvicultura y hábitats críticos debió haber impedido que el primer préstamo procediera según lo formulado. El segundo préstamo evidenció un progreso importante. No obstante, los resultados finales siguen siendo confusos, particularmente a la luz de la reciente decisión de la Compañía de pagar por

⁵⁶ Hair y otros, *An Independent Review*.

anticipado sus préstamos a la IFC. En general, está claro que una mayor transparencia, acorde al respeto legítimo por la información sobre el propietario empresarial, es necesaria en el proceso de toma de decisiones relacionado con las inversiones de la IFC. Sugerimos las siguientes propuestas de reforma más específicas con base en este caso.

Primero, la IFC debería aplicar estrictamente las políticas del Banco Mundial que rigen la silvicultura y los hábitats críticos, particularmente en el caso de infraestructura y proyectos mayores de extracción de recursos. Está claro que el primer préstamo violó el espíritu de las políticas de Zonas Silvestres, Hábitats Naturales y Silvicultura del Banco Mundial, así como varios tratados ambientales internacionales. Adoptar una política operativa nueva y más estrictamente construida ayudaría a la IFC a evitar futuras inversiones en proyectos que definitivamente tendrán un impacto negativo sustancial en los hábitats naturales, particularmente en los parques nacionales.

Segundo, la IFC debería diseñar mecanismos más fuertes para asegurar que su proceso de consulta pública sea más positivo y abierto. Deberían tomarse medidas de previsión para asegurar que exista una distribución adecuada de los documentos de la inspección ambiental y de los procedimientos para la participación pública en el país y en el área afectada por la inversión—sea o no requerida por las leyes locales. La IFC también debería reestructurar su período de comentario público para la evaluación ambiental, para reflejar marcos de tiempo más realistas para la revisión de documentos técnicos complejos. El período de comentario público debería estar en el orden de los 120 días para los proyectos de Categoría A y debería haber un margen suficiente de tiempo entre el final del período de comentario y la fecha planificada para que la junta directiva de la IFC revise el préstamo propuesto, y así permitir que los funcionarios de la IFC logren asimilar totalmente los comentarios.

Tercero, la IFC debería aumentar el acceso público a ciertos documentos crediticios con el fin de facilitar la participación externa, tanto en la evaluación del proyecto como en la supervisión post-aprobación del desempeño del préstamo. En ausencia de razones que obliguen a lo contrario, las condiciones de los préstamos ambientalistas, los documentos de la inspección ambiental de la IFC y los informes del personal deberían ser información pública y deberían ser publicados en los idiomas relevantes. Es imposible que el público coopere con la IFC y haga aportes a los proyectos a menos que estos documentos estén disponibles públicamente con suficiente tiempo de anticipación para una revisión a fondo.

Cuarto, la IFC debería incrementar su nivel de coordinación con el resto del Grupo del Banco Mundial y otros organismos de desarrollo. Las inversiones de la IFC también deberían ser consistentes con las estrategias nacio-

nales de desarrollo sostenible. Los socios de la IFC del sector privado están regidos por instituciones públicas que con frecuencia carecen de la capacidad y experiencia en el proceso regulador. Una mayor coordinación con el IBRD y la IDA, así como con otros organismos de desarrollo, puede ayudar a asegurar que los préstamos de la IFC no minen la efectividad de las instituciones públicas. Un primer paso importante en esta dirección sería someter a la IFC al panel de inspección del Banco Mundial. Los programas crediticios también deberían promover una mayor coordinación en el desarrollo de capacitación entre los sectores público y privado. Esta recomendación es particularmente importante cuando se trata de tierras públicas y recursos naturales.

Quinto, la IFC debería contratar personal ambientalista calificado adicional. Con el fin de cumplir con los requisitos de sus propias políticas, la IFC necesita emplear personal ambientalista adicional con la pericia técnica necesaria y conocimiento del idioma para revisar el tipo de información técnica que se presentó en este caso.

Finalmente, la IFC debería prever la eventualidad de pago anticipado en el acuerdo crediticio. Este estudio y las conclusiones del equipo auditor Pangué indican que la IFC puede ser retirada pronta y completamente de la participación y supervisión de un proyecto por la decisión de un patrocinador de pagar por anticipado su préstamo. La IFC debería asegurar que el pago anticipado no tendrá ese efecto al prever esta eventualidad en el acuerdo crediticio. Por ejemplo, el acuerdo del préstamo podría establecer que éste está supeditado al compromiso del patrocinador de continuar con los procedimientos de evaluación ambiental, mantener la cobertura del seguro, continuar la disponibilidad de las fianzas de cumplimiento y otras medidas similares acordadas con la IFC, además de los requerimientos estipulados por las leyes domésticas. El acuerdo del préstamo también debería imponer multas en caso de que el patrocinador no cumpliera con estos requisitos.

EPÍLOGO

Posterior a los eventos descritos en este estudio, la IFC llevó a cabo una revisión de sus políticas y procedimientos ambientales y sociales. Ésta produjo políticas preliminares, las cuales fueron presentadas en un seminario informal de la junta directiva de la IFC para su consideración, a principios de 1998, y luego se dieron a conocer para someterlas al comentario público.⁵⁷ Desde entonces, la junta directiva ha aprobado las políticas preliminares en principio, aunque la notificación oficial de aprobación seguía pendiente al

⁵⁷ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales y política de revelación de información de la IFC* (IFC: World Bank, 1998), pág. 1.

escribir este epílogo.⁵⁸ La razón argumentada para el retraso es la necesidad de asegurar que las nuevas políticas serán consistentes con la adopción de nuevos procedimientos administrativos internos⁵⁹ y también lo serán con las revisiones menores a las políticas del Banco Mundial.⁶⁰ Sin embargo, a pesar de estos retrasos, se dice que el personal de la IFC ha considerado las nuevas políticas como operacionales desde septiembre de 1998.⁶¹

Las nuevas políticas llevarán a cabo varias funciones útiles, tales como la armonización de los requisitos de los proyectos de la IFC y el IBRD y el fortalecimiento de la revelación de información y de los procedimientos de consulta pública.⁶² Por ejemplo, ahora la IFC ha elaborado el borrador de un manual de “buenas prácticas” para sus clientes y hará extensivos sus procedimientos de inspección ambiental a los proyectos en los cuales actúa únicamente como intermediaria financiera.⁶³ La IFC también ampliará sus requisitos de consulta pública para los proyectos de Categoría A, de manera que la consulta continuará durante algunas partes de la realización del proyecto.⁶⁴ Para los proyectos de Categoría A, en los cuales se preparó una EA antes de la participación de la IFC, ésta agregará ahora el requisito de que el cliente prepare un Plan de Consulta Pública y Revelación de Información para asegurar la participación pública adecuada en el desarrollo y revisión del proyecto.⁶⁵ Además, las nuevas políticas y procedimientos preliminares ya no permitirán que la junta directiva no exija los requisitos de revelación para los proyectos de Categoría A.⁶⁶ La IFC también se compromete ahora a incrementar su propia capacidad institucional de consulta, relaciones comunales, revelación de información y otras funciones claves en el proceso de inspección ambiental.⁶⁷ Finalmente, las políticas y procedimientos preliminares tam-

⁵⁸ Conversación telefónica con Mark Constantine, director de Relaciones Corporativas, de la IFC (martes 20 de octubre de 1998).

⁵⁹ Conversación telefónica con Constantine.

⁶⁰ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, pág. 2.

⁶¹ Conversación telefónica con Constantine.

⁶² IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, pág. 1.

⁶³ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pág. 12/51.

⁶⁴ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pág. 12/51.

⁶⁵ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pág. 12/51.

⁶⁶ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pp. 12/51–13/51.

⁶⁷ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pp. 1/51–17/51.

bién fortalecerán los Resúmenes de Inspección Ambiental (RIA) de Categoría B y asegurará que se hagan públicos 30 días antes de ser considerados por la junta directiva.⁶⁸

Desde nuestra perspectiva, aún más alentador es el hecho de que la IFC evidentemente tomó en consideración los comentarios de las OnG al formular sus nuevas políticas. Aunque en varios casos la IFC no hizo modificaciones adicionales basadas en comentarios externos a las políticas preliminares, sí reforzó ciertos requisitos en cuanto a la revelación de la información. Específicamente, ahora la IFC traducirá y dará a conocer tanto el RIA de Categoría B como los resultados de las consultas requeridas en el país en cuestión de una “manera apropiada culturalmente”.⁶⁹ La IFC también se comprometió a hacer públicos ejemplos de los convenios ambientales y sociales estándar que se suelen utilizar en los acuerdos crediticios y a crear un archivo de RIP, RIA e informes de EA de manera que estos documentos estarán disponibles incluso después de un año de haber sido publicados.⁷⁰

Sin embargo, a pesar de estos progresos positivos, los desafíos persisten. Los criterios utilizados para clasificar proyectos todavía son imprecisos, y, por lo tanto, continúa el riesgo de que los proyectos ambientalmente sensitivos puedan ser clasificados como de Categoría B y sometidos a un nivel de escrutinio menor.⁷¹ Además, el dar a conocer las Evaluaciones del Impacto Ambiental de los proyectos de Categoría A seguirá siendo requerido solamente 60 días antes de que la junta considere un proyecto, en vez del período de 120 días requerido por el IBRD.⁷² Los convenios ambientales en los acuerdos crediticios también seguirán siendo confidenciales, así como los Informes Mensuales de Operaciones.⁷³ Finalmente, partes del lenguaje de las políticas y procedimientos preliminares siguen siendo vagas, discrecionales, exhortatorias o sujetas a la interpretación de quienes toman las decisiones. De este modo, continúan existiendo varias áreas en las cuales todavía se pueden realizar mejoras significativas. Además, dado el hecho de que a la IFC le llevó varios años revisar las políticas y procedimientos después de que las

⁶⁸ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pp. 13/51–14/51.

⁶⁹ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, pág. 26.

⁷⁰ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, pág. 26.

⁷¹ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, Anexo B, pág. 20/51.

⁷² IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, Adjunto 2, pp. 12/51–13/51.

⁷³ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, pp. 25–26.

OnG empezaron a dar sugerencias de la necesidad de reforzarlas,⁷⁴ existen buenas razones para esperar la aplicación total de las políticas y procedimientos preliminares antes de declarar que la IFC ha logrado un cambio perdurable en la salvaguardia de los impactos ambientales de sus préstamos.

Finalmente, aparte de los cambios en las políticas y procedimientos de la IFC, han habido cambios significativos extra oficiales en Guatemala, en términos de la estructura de la Compañía y los propietarios de la Basic Resources. En junio de 1997, la mayoría de acciones de la Basic fue adquirida por la Norcen Energy, una compañía canadiense de exploración, desarrollo y refinado que también es dueña de varias operaciones de hidrocarburos en Canadá, México y Venezuela.⁷⁵ Tan pronto como esa compra fue completada, la Norcen decidió pagar el total del préstamo de la Compañía a la IFC, lo que significa que la IFC ya no tiene ninguna participación o influencia en las actividades de la Basic en Guatemala. Poco después de esta compra, la Norcen fue a su vez comprada, en marzo de 1998, por la Union Pacific Resources Group (UPR), con base en Texas, una de las compañías independientes de exploración y producción de hidrocarburos más grandes de los Estados Unidos.⁷⁶ La Conservation International entró en negociaciones con la UPR en cuanto a las mejores prácticas y normas operacionales para los sitios en Guatemala en el transcurso de 1998, hasta que la Compañía interrumpió las discusiones en diciembre de 1998.

⁷⁴ IFC, *Políticas y procedimientos ambientales y sociales*, pág. 1.

⁷⁵ "Norcen Energy Resources Finalizes Agreement To Acquire Basic Petroleum For US\$ 303 Million" (comunicado de prensa por Millbank, Tweek, Hadley & McCloy, junio de 1997).

⁷⁶ "Union Pacific Resources Group Inc. Completes Acquisition of Norcen Energy Resources Ltd." (comunicado de prensa por la Union Pacific Resources Group, 3 de marzo de 1998).