

Donacion FLACSO E. 01/10/06
02 ago 2006

Clélia Parreira
Héctor Alimonda

Organizadores

FLACSO - Biblioteca

**As Instituições
Financeiras Públicas e o
Meio Ambiente no Brasil
e na América Latina**

Brasília, 2005

332.1
I7in.

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva
Vice-Presidente
José Alencar Gomes da Silva
Ministra do Meio Ambiente
Marina Silva
Secretário-Executivo
Cláudio Roberto Bertoldo Langone
Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável
Gilney Amorim Viana
Diretor de Economia e Meio Ambiente
Gérson Teixeira

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Data: 02 agosto 2005
Cota: _____
Procedido: _____
Classe: _____
Ass: FLACSO-Brasil

Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS)
Departamento de Economia e Meio Ambiente (DEMA)
Esplanada dos Ministérios · Bloco B · 9º andar · CEP: 70068-900 · Brasília-DF
Tel.: (61) 4009-1091 · Fax: (61) 4009-1939

Copyright © Ministério do Meio Ambiente 2006
ISBN: 85-89906-06-X

Tiragem:
1.000 exemplares

REG. 17131
CUT. 15179
BIBLIOTECA - FLACSO

Elaboração, Edição e Distribuição:
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais-FLACSO
Sede Acadêmica-Brasil
SCN · Quadra 6 · Bloco A · Sala 602 · CEP: 70716-900 · Brasília-DF
Telefax: (61) 3328-6341 · 3328-1369
E.mail: flacsobr@flacso.org.br

Ficha Catalográfica

As Instituições Financeiras Públicas e o Meio Ambiente no Brasil e na América Latina / Clélia Parreira, Héctor Alimonda, organizadores. – Brasília : Flacso-Brasil, Abaré, 2005
280 p.; 23 cm.
1. Instituições bancárias especializadas. 2. Instituições de crédito e empréstimos. 3. Desenvolvimento Sustentável. 4. Relações internacionais. I. Parreira, Clélia. II. Alimonda, Héctor. III. Título

CDU 327
332.2
332.3
630

Sumário

Apresentação – <i>Ayrton Fausto</i>	7
Apresentação – <i>Gerson Teixeira</i>	11
Introdução – <i>Clélia Parreira e Héctor Alimonda</i>	13
As Instituições Financeiras Federais e o Protocolo Verde – <i>Héctor Alimonda e Sandro Leão</i>	17
O Protocolo Verde	21
Metodologia do Trabalho	27
Relatório das Instituições Financeiras Federais	29
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	30
Banco do Brasil	39
Caixa Econômica Federal	51
Banco do Nordeste do Brasil	65
Banco da Amazônia	71
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Ministério da Ciência e da Tecnologia	74
Quadros Diagnósticos	76
Anexos	
Pesquisa – <i>Avaliação do Protocolo Verde 2000-2004</i>	
Roteiro Geral de Entrevista	113
1 – Questões Gerais	114
2 – Quadro diagnóstico	117
3 – O Protocolo Verde	118
4 – PNUMA-IF	119
5 – Os Princípios do Equador	122
6 – Uma comparação entre as declarações de compromisso ambiental de instituições financeiras: Protocolo Verde, PNUMA-FI e Princípios do Equador	128

— Las Instituciones Financieras y el Medio Ambiente en América Latina	— Ruy de Villalobos —	131
I. Introducción		133
II. Antecedentes:		
La evolución del rol de las instituciones financieras en relación al medio ambiente		135
¿Porqué las instituciones financieras y el medio ambiente?		
El compromiso ambiental de las IF en la actualidad		
Hacia un “modelo de IF con compromiso ambiental”		
III. El contexto normativo e institucional en América Latina		148
El desarrollo de la legislación ambiental en América Latina		
La legislación ambiental en el MERCOSUR (incluido Chile)		
La evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe: una revisión regional		
Resultados del MIREIA en Brasil		
Conclusiones		
IV. La situación actual de las instituciones financieras y el medio ambiente en América Latina		167
La situación de las IF y el medio ambiente a nivel mundial: breve resumen		
El estudio de Ecobanking para América Latina		
Principales resultados		
Comparando resultados: Índice de Compromiso Ambiental		
Comparación entre países y subregiones		
El ICAM y la propiedad y el tamaño de los bancos		
Las carteras verdes: breve descripción y evaluación		
Comparación con la encuesta PNUMA-FI a nivel mundial		
Las instituciones financieras de desarrollo en América Latina		
Las IF de desarrollo y el medio ambiente en América Latina		
V. Conclusiones		187
Bibliografía citada		191
Anexo: Entidades Financieras Miembros de ALIDE		193

Conclusões e Recomendações

Conclusões	199
Recomendações	213

Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento

Sustentável: o caso brasileiro – <i>Carlos Eduardo F. Young</i>	219
Introdução	221
Gastos ambientais no Brasil	223
Gastos estaduais e municipais	229
A realidade das áreas protegidas	231
Pagamentos por serviços ecossistêmicos: alternativas para o financiamento	233
PSEs na prática: instrumentos econômicos para a gestão ambiental	237
Conclusão	247
Bibliografia citada	248

Compromissos Corporativos Globais para o Desenvolvimento Sustentável – Um pano de fundo para o engajamento de instituições financeiras com a proteção ambiental – *Gisela S. de Alencar Hathaway*

Introdução	251
1. Apresentação do Projeto Políticas Públicas Ambientais FLACSO/MMA	252
2. Relação entre o Direito Internacional Ambiental e as instituições financeiras	253
2.1. Pacto Global	256
2.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	262
3. Conciliação entre garantias privadas e interesses públicos	271
Conclusão	275
Referências Bibliográficas	276

Las Instituciones Financieras y el Medio Ambiente en América Latina¹

Ruy de Villalobos

¹ Informe preparado por Ruy de Villalobos, Consultor Externo de FLACSO-Brasil, para el Estudio de Evaluación del Protocolo Verde (1995-2005).

I. Introducción

La evaluación del desempeño de las instituciones financieras signatarias del Protocolo Verde en el Brasil cobra mayor relevancia si tal desempeño se compara y pondera con lo ocurrido en ámbitos de mayor alcance que el nacional.

En este sentido, los Términos de Referencia del Estudio encomendado a la FLACSO (Sede Brasil) por el Ministerio de Meio Ambiente del Brasil, solicitan una investigación que incorpore información actualizada sobre el desempeño de las instituciones financieras en relación al medio ambiente en América Latina (AL).

Este Informe presenta los resultados de tal investigación. Al respecto, es importante acotar los alcances del trabajo realizado, a saber:

- (i)** El trabajo se basa principalmente en información secundaria obtenida de otros trabajos de investigación relacionados con la temática y en la recolección primaria de informaciones públicas difundidas por las instituciones financieras de fomento al desarrollo;
- (ii)** El trabajo se concentra en las instituciones financieras (IF) con acciones principalmente nacionales y no se incursiona

en el análisis de esta temática por parte de las instituciones financieras internacionales de la región (p.ej. BID, CAF, BCIE, CDB) sobre las cuales, por cierto, se ha realizado una presentación satisfactoria en un trabajo anterior²;

(iii) La investigación realizada cubre todo el espectro de instituciones financieras (p.ej. públicas y privadas; bancos comerciales y bancos o corporaciones de fomento) aunque se incorporan análisis más detallados sobre las instituciones financieras públicas de fomento al desarrollo las cuales serían el conjunto relevante para realizar comparaciones con las instituciones financieras brasileñas signatarias del Protocolo Verde;

(iv) Finalmente, la investigación elaborada arriba a un conjunto de Conclusiones que brindan un marco comparativo adecuado para evaluar el desempeño de las acciones de las instituciones brasileñas en el marco regional latinoamericano.

134 El análisis elaborado se ha complementado con referencias al desarrollo comparativo de la legislación ambiental y de los Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) en la región.

En efecto, la evaluación adecuada del rol, alcance e importancia de la acción de las instituciones financieras en relación al medio ambiente requiere de información adecuada sobre el marco normativo y la eficacia operacional de los sistemas públicos de comando y control en los distintos países considerados.

De hecho, la descripción de la interacción entre la evolución de los SGA y el rol asignado a las IF en materia de control de los efectos sobre el medio ambiente permite caracterizar períodos significativos de las políticas ambientales en la región y roles diferenciados para los distintos agentes institucionales. Más aún, la definición de roles proactivos en materia ambiental para las IF se refuerza progresivamente con el reemplazo de sus funciones de control ambiental por parte de los sistemas públicos y el avance en la legislación.

² Ver Sección I del Relatorio Final de la Avaliação do Protocolo Verde. UFRJ-MMA, 2002.

En consecuencia, este Informe comienza con una breve descripción de los antecedentes pertinentes al rol de las Instituciones Financieras en relación al medio ambiente y su evolución, con el objeto de brindar un marco de referencia funcional. A continuación se incluye una sección que revisa brevemente la evolución de la legislación ambiental y las características de los SGA en América Latina y se extraen conclusiones relevantes sobre la interacción de la evolución de estos sistemas y los distintos roles institucionales de las IF. Luego, el Informe se detiene en el análisis de la situación del “compromiso ambiental” de las IF en América Latina (siguiendo los resultados de una amplia encuesta realizada recientemente), en la comparación de estos resultados con otros relevantes a nivel mundial y en la presentación de resultados sobre el desempeño de IF de fomento al desarrollo en AL y el medio ambiente. Finalmente, se presentan un conjunto de Conclusiones en las cuales se intenta ubicar comparativamente el desempeño de las IF del Brasil en el contexto latinoamericano.

II. Antecedentes:

La evolución del rol de las instituciones financieras en relación al medio ambiente

¿Porqué las instituciones financieras y el medio ambiente?

A pesar de que las IF, en sus “procesos productivos”, no generan directamente impactos significativos sobre el medio ambiente, su papel principal de facilitador de la mayor parte de las inversiones productivas y en infraestructura en la economía, les ha conferido un rol crucial en relación al medio ambiente.

Este rol ha ido evolucionando a través del tiempo y, en rigor, se define en relación a múltiples variables: éstas incluyen tanto a la naturaleza y características diferenciadas de las IF (p.ej. Banca de inversión vs. Banca comercial, Banca pública y privada, Banca

internacional o nacional, etc.) como a los contextos normativos e institucionales (p.ej. existencia o no de legislación ambiental; grados de eficacia de los sistemas de comando y control públicos, etc.) y también al grado de desarrollo de las políticas públicas ambientales (p.ej. objetivos de minimización de daños ambientales; recuperación de daños ambientales; proyectos “verdes”, etc.).

En general, las IF han ido evolucionando desde la inicial incorporación de “funciones de prevención” o de “control de prejuicios sobre el medio ambiente” a roles que incorporan “funciones de recuperación” de ambientes degradados y más recientemente a “funciones pro-activas ambientales” mediante la promoción de “productos verdes”, promoción de “tecnologías limpias”, etc.

Probablemente, un breve repaso de la evolución histórica del grado de involucramiento de las IF en la temática del medio ambiente contribuya a esclarecer estas cuestiones.

El **primer período**, que se extendería desde mediados de la década de 1970 hasta fines de la década de 1980 se caracterizó, a pesar de los acuerdos declaratorios que surgieron de la Conferencia de Estocolmo (1972), por la ausencia de legislación ambiental en casi todos los países de AL (y buena parte del mundo³).

En este período, el rol de las **IF internacionales** fue pionero e importante pues estas IF adoptaron crecientes exigencias ambientales para el financiamiento de proyectos de inversión en sus préstamos a Gobiernos e Instituciones Públicas. En efecto, primero el Banco Mundial y poco después el BID (y otros bancos regionales internacionales) incorporaron a sus políticas criterios de evaluación ambiental.

La incorporación de estas prácticas en las IF internacionales probablemente obedeció al hecho de que al ser sus directorios compuestos por funcionarios de los países signatarios de la Con-

3 Nótese que los EEUU de Norteamérica recién en 1969 promulgaron su National Environmental Policy Act. Canadá, por su parte, promulgó su Canadian Environmental Protection Act, en 1999.

ferencia de Estocolmo, la influencia de estas políticas se reflejó en las prácticas corporativas de estos Bancos⁴.

En el caso de América Latina, la adopción de estas políticas en las IF internacionales tuvo consecuencias en las **IF nacionales**. En efecto, en aquellas IF públicas de fomento, generalmente con líneas de financiamiento otorgadas por las IF internacionales, los efectos fueron positivos pues una creciente cantidad de inversiones pasaron a estar sujetas a análisis de impactos ambientales. Estos criterios se adoptaron tanto para el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura como también al caso de programas de crédito productivo canalizado al sector privado a través de las IF públicas. Cabe destacar que, salvo excepciones, estas políticas (claramente asociadas a la función de control de perjuicios ambientales) solamente se aplicaban al uso de los fondos provenientes de las IF internacionales y no al uso de fondos de origen nacional.

Paradójicamente, otras políticas adoptadas por las IF internacionales hacia fines de la década de los 1980 conspiraron en contra de la adopción de políticas ambientales en las IF nacionales. En efecto, la suspensión de las líneas de crédito sectorial (en particular, crédito agropecuario) por parte del BIRF y del BID a los bancos públicos nacionales interrumpió, en buena medida, la adopción de políticas ambientales en las operaciones de estas IF.

Las IF privadas, nacionales o multinacionales, en este período no asumieron explícitamente ni compromisos ni políticas ambientales, registrándose algunas excepciones en los países industrializados.⁵

En resumen, **este período está caracterizado por el rol protagónico de las IF internacionales y su influencia sobre**

4 La posición de algunos países dominantes en los Bancos, tradicionalmente opuestos a regulaciones ambientales no prevaleció, al menos en lo declaratorio. En lo fáctico, el período también se caracterizó por desempeños contradictorios en los cuales operaciones y políticas fomentadas por los Bancos objetivamente generaron mayores problemas ambientales (p.ej. los programas de ajuste estructural con impactos en la creciente marginalización de poblaciones urbanas y los consecuentes efectos negativos sobre el medio ambiente).

5 Ver el caso del Deutsche Bank (citado en Relatorio Final de la Avaliação do Protocolo Verde. UFRJ-MMA, 2002).

numerosas IF nacionales (en general, públicas) para la adopción de criterios ambientales en la aprobación de préstamos para distintos sectores de actividad económica. De hecho, la función de control de perjuicios al medio ambiente estaba casi exclusivamente concentrada en estas instituciones pues el desarrollo de la legislación y, sobre todo, de la eficacia de los sistemas de comando y control público en la región era aún muy incipiente.

Cuadro I: Roles de las IF y medio ambiente según tipos de IF y períodos

Primer Período: (1970-1990) Rol supletorio de Control de Perjuicios sobre el Medio Ambiente

Roles	IF Internacionales	IF de Desarrollo Nacionales	IF Privadas Multinacionales	IF Privadas Nacionales
1. Control de perjuicios sobre medio ambiente	X	x	--	--
2. Recuperación de medio ambiente	X	x	--	--
3. Proyectos Verdes	—	--	--	--

X: adopción del rol en todas las operaciones

x: rol restringido a operaciones financiadas con fondos de IF Internacionales

El **segundo período** (desde inicios de la década de 1990 hasta 2005), se caracterizó por cambios significativos en el contexto normativo internacional y nacional en materia ambiental, el establecimiento y operación de SGA en numerosos países y el involucramiento progresivo de IF privadas (generalmente multinacionales) en materia ambiental.

Este proceso se desenvuelve a partir de 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y

Desarrollo de Río de Janeiro, en la cual se elabora la Agenda 21. La Agenda 21 incorpora inequívocamente la noción de desarrollo sustentable y recomienda políticas y acciones destinadas explícitamente a conciliar el desarrollo económico con la conservación, preservación y recuperación del medio ambiente.

En relación al financiamiento, la Agenda 21 incorpora en su Artículo 33, los siguientes mandatos a los países miembros de la Conferencia:

- a)** Identificar medios y caminos para la obtención de recursos de financiamiento, nuevos y adicionales, a ser destinados especialmente a los países en desarrollo, para programas de desarrollo, sólidos desde el punto de vista ambiental, y para proyectos coincidentes con los objetivos nacionales de desarrollo, para operacionalizar y monitorear el uso de esos nuevos recursos, especialmente en países en desarrollo, y proveer datos para capacitar a la comunidad internacional y desarrollar acciones futuras;
- b)** Identificar medios y formas para la obtención de recursos financieros adicionales destinados a la solución de la mayor parte de los problemas ambientales globales y auxiliar en especial a los países en desarrollo, para los cuales la implementación de esas medidas impondrá costos de implementación elevados, sobre todo debido a la carencia de recursos financieros y de capacitación técnica en general, verificada en estos países;
- c)** Considerar varios mecanismos de financiamiento, inclusive voluntarios, examinando también la posibilidad de crear un fondo financiero internacional y otros mecanismos innovadores para fomentar la transferencia de tecnologías amigables desde el punto de vista ambiental para los países en desarrollo;
- d)** Cuantificar las necesidades financieras para la implementación exitosa de las decisiones y recomendaciones de la Conferencia, identificar posibles fuentes de recursos, incluyendo innovaciones.

Estos elementos proveyeron, por primera vez, un marco declaratorio explícito para vincular los objetivos relacionados con el medio ambiente con las actividades financieras en general y la acción de las IF en particular. Cabe notar que, en rigor, los mismos solamente suponían funciones “incipientes” de promoción de “proyectos verdes” mientras que el acento estaba más puesto en las funciones de “control de perjuicios al medio ambiente” y de “recuperación del medio ambiente”.

A nivel de las **IF internacionales**, el período se caracterizó por la consolidación de sus políticas ambientales incluyendo la conformación de departamentos u otras unidades operativas ambientales, la elaboración de criterios y manuales explícitos de evaluación de impacto ambiental, la aplicación de normas relacionadas en las operaciones de préstamo (incluyendo prohibiciones de financiamiento y/o restricciones de financiamiento a actividades perjudiciales al medio ambiente) y la aparición progresiva de operaciones proactivas para el mejoramiento del medio ambiente (p.ej. inicio de “carteras verdes”).

A nivel de las **IF nacionales** se debe señalar que es en estos años que en el Brasil se aprueba el Protocolo Verde (1995), el cual es un instrumento declaratorio pionero y único a nivel de América Latina pues no se registra ninguna iniciativa similar en ningún país de la región.

En otros países de AL, se incorporaron en los bancos públicos de fomento, políticas ambientales, aunque con alcances muy restringidos (ver más adelante para mayores detalles).

Durante la década de 1990, además de un contexto normativo y declaratorio internacional mucho más explícito y mandatorio para el tema del Medio Ambiente, se asiste a la incorporación de legislación ambiental en casi todos los países. En el caso de América Latina, varias reformas constitucionales incorporan la temática ambiental y además se promulgan numerosas leyes en esta materia (ver más adelante para mayores detalles).

La **Banca Privada**, por su parte, se involucra cada vez más en la temática del medio ambiente. El antecedente más importante es la Declaración de los Bancos para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, realizada en Nueva York, en 1992, por 30 bancos comerciales de 23 países diferentes. Esta iniciativa fue promovida por el PNUMA, a través de la Iniciativa del Financiamiento del Medio Ambiente para reunir a una amplia variedad de instituciones financieras en un diálogo constructivo acerca del nexo entre desarrollo económico, protección ambiental y desarrollo sostenible. La declaración fue actualizada en 1997 (ver Anexo correspondiente) a fin de incorporar un rango más amplio de IF y actualmente está fusionada a una iniciativa similar que engloba a las principales compañías de seguros internacionales. A la fecha, esta iniciativa declara tener más de 200 IF signatarias (aunque en la lista publicada aparecen 146) de todas las regiones del mundo. En el caso de AL, se identifica a 4 Instituciones Financieras. Cabe señalar que una de ellas es una IF internacional (la CAF) y las otras tres son bancos públicos: uno es de México y los otros dos son brasileños. Uno de los bancos brasileños es también signatario del Protocolo Verde.

Recientemente (Junio 2005), el accionar de la CFI (perteneciente al Grupo del Banco Mundial) ha conducido a la redacción de los Principios del Ecuador (ver Anexo correspondiente), a los cuales se convoca a adherirse a los bancos privados que sean sujetos de crédito de la CFI. A la fecha, son 33 las IF que han adherido a estos Principios los cuales pueden ser clasificados como “salvaguardias” o criterios de evaluación destinados a cumplir con la función de control de perjuicios sobre el medio ambiente, para proyectos u operaciones superiores al equivalente a US\$ 50 millones.

De AL solamente bancos del Brasil (6) han adherido a los Principios del Ecuador y uno de éstos es también signatario del Protocolo Verde. Cabe señalar que 18 bancos signatarios de los Principios del Ecuador (un 55% del total) son también miembros de la Iniciativa del PNUMA-FI.

En el Anexo correspondiente, puede apreciarse la comparación entre los principios incluidos en el Protocolo Verde y aquellos incluidos en la Declaración de PNUMA-FI y los Principios de Ecuador: la conclusión es que, a nivel de declaraciones, el Protocolo Verde cumple con todos los requisitos incluidos en los otros instrumentos de alcance mundial.

Más allá del nivel de las “declaraciones”, la vigencia de legislación, sistemas de control y una creciente jurisprudencia ambiental que lleva a hacer compartir los costos derivados de daños ambientales también a los financiadores, es un elemento principal que ha obligado a las IF privadas en muchos países desarrollados a incorporar análisis rigurosos de riesgos ambientales en sus operaciones.

En AL, estos procesos son aún muy incipientes pero ya se observa (ver más adelante) la aparición de conductas institucionales en las cuales se incorpora el análisis de riesgos ambientales.

Cuadro II: Roles de las IF y medio ambiente según tipos de IF y períodos

Segundo Período: (1990-2005). Las IF en el marco de Legislación ambiental en desarrollo

Roles	IF Internacionales	IF de Desarrollo Nacionales	IF Privadas Multinacionales	IF Privadas Nacionales
1. Control de perjuicios sobre medio ambiente	X	X	X	x*
2. Recuperación de medio ambiente	X	X	*	--
3. Proyectos Verdes	X	x*	*	x

X: adopción del rol en todas las operaciones

x: rol restringido a operaciones financiadas con fondos de IF Internacionales

*: rol incipiente con mayor o menor énfasis según el grado de desarrollo y vigencia de la legislación nacional ambiental.

En breve, este período está caracterizado por el desarrollo, aprobación y puesta en vigor de Legislación Ambiental en todos los países de la región y, por ende, en la sujeción de las IF a contextos normativos y legales definidos. En este sentido, la “función de control de perjuicios al medio ambiente” previamente atribuida a las IF en carácter supletorio, pierde importancia ante la transferencia de estas responsabilidades a los órganos de control públicos establecidos por la legislación. La importancia de esta función, en cada país, está inversamente relacionada con la calidad y eficacia de las instituciones públicas de control ambiental. Cobran mayor importancia los roles y funciones de las IF en materia de “acciones pro-activas para el medio ambiente”, aunque estas dependen, en general de la importancia y calidad de las políticas públicas ambientales en cada país. A nivel declarativo se registra un creciente número (aunque aún no significativo) de adhesiones de IF privadas a mayor compromiso ambiental.

El compromiso ambiental de las IF en la actualidad

¿Cuáles son las razones para que una IF asuma un mayor “compromiso ambiental” en la actualidad? Los diferentes tipos de IF considerados tienen distintas motivaciones y respuestas.

Para las **IF internacionales**, las motivaciones son mandatorias: al ser organismos públicos dirigidos por funcionarios estatales sus políticas deben ser consistentes con los compromisos asumidos por los estados miembros de las **NNUU** y, en particular, con las adhesiones a las Conferencias y Declaraciones correspondientes. Los roles de las IF internacionales en materia ambiental han ido evolucionando en forma paralela al desarrollo de las posiciones y políticas oficiales en materia ambiental. Por cierto, los sistemas internos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y operaciones concretas de estas IF “van más allá” de los sistemas de control a nivel nacional (incluyendo a veces, situaciones conflictivas)¹.

¹ Véase la actual controversia entre el financiamiento concedido por la CFI a un proyecto de producción de pulpa para papel en el Uruguay cuyo Estudio de Impacto Ambiental está sujeto a fuertes discusiones por parte de analistas nacionales y a la oposición de poblaciones ribereñas de la provincia de Entre Ríos en Argentina.

Para las **IF nacionales públicas** en AL, el involucramiento en materia ambiental estaría principalmente causado por razones legales y políticas. Si existen marcos legales y políticas ambientales públicas, estas IF deben respetarlas (al menos en teoría). Esta presunción no se cumple a cabalidad pues el grado de eficacia y desarrollo de los sistemas de control en varios países es todavía inadecuado y la aprobación de licencias o permisos ambientales es, en el mejor de los casos, condición necesaria pero no suficiente para garantizar un adecuado control de los perjuicios al medio ambiente. Cabe destacar que la no sujeción estricta a controles de orden ambiental por parte de las IF privadas ha sido considerada por varias IF públicas como un factor de “competencia desleal” pues los eventuales prestatarios prefieren abandonar sus solicitudes de crédito en las IF públicas y dirigirlas a IF privadas con menores requerimientos y condiciones de tipo ambiental.

Para las **IF privadas** (multinacionales o nacionales) la existencia y vigencia de legislación es el principal motivo para la incorporación del tema ambiental².

En los países desarrollados, la vigencia de leyes y sistemas de control las obliga a enmarcarse claramente en esta normativa y la incorporación de salvaguardas y criterios se hace en el marco de las políticas de minimización de riesgos financieros. Para las IF multinacionales, existe además la motivación de “imagen” y la exploración de nuevas oportunidades de mercado que surgen de la adopción de tecnologías limpias y/o amigables con el medio ambiente. En varios países de Europa, por ejemplo, las declaraciones corporativas de IF de gran dimensión apuntan a “ir más allá” de la legislación y normativas para desarrollar acciones positivas en relación al medio ambiente.

En los países en desarrollo, y en AL en particular, la legislación y los sistemas de control son más débiles y, aunque

² En general, para cualquier IF, la existencia de regulaciones ambientales “disminuye el tamaño de su mercado” al reducir el número de solicitantes de crédito elegibles. Esta circunstancia estructural puede ser contrarrestada con un mayor grado de “compromiso ambiental” aunque con límites. La vigencia de la Ley es, fundamentalmente, el único factor contrarrestante efectivo a la tendencia principal.

tomados en cuenta para minimizar riesgos financieros y de imagen, no son tan determinantes como en el caso anterior. Por cierto, en el caso de la función de control de daños ambientales, la dependencia de créditos originados en la IFC u otras IF internacionales es un factor adicional para adherirse a este tipo de criterios y prácticas.

En resumen, la breve revisión de la evolución del rol de las IF en materia ambiental muestra desempeños y roles diferentes según la naturaleza de las IF, su interacción con el contexto normativo y de controles públicos y su grado de dependencia de recursos externos. Claramente, sin embargo, y de la misma forma en que se debe evaluar el proceso de aprobación de sistemas legales en comparación con la efectiva vigencia de los sistemas de comando y control sobre el medio ambiente, es necesario diferenciar entre el nivel de las “declaraciones” y el nivel de la “efectividad” de los distintos tipos de acciones vinculadas al medio ambiente por parte de las IFs.

Hacia un “modelo de IF con compromiso ambiental”

Podría afirmarse que ya se está en un **tercer período** caracterizado por acciones de las IF que **“van más allá de la Ley”** en materia ambiental, dado el grado de desarrollo de la Legislación y los sistemas de control ambiental en los países de la región.

En rigor, desde una perspectiva general (y actual), las Instituciones Financieras (IF) deberían ser consideradas como todo otro agente económico sujeto a la legislación ambiental y, por ende, la incorporación a sus operaciones y prácticas de criterios de acción ambiental debería ser la resultante necesaria del cumplimiento de la ley. Si a estas funciones se le agregase una mayor sensibilidad a los objetivos de las políticas ambientales (globales y/o nacionales), las IF deberían, también, incorporar acciones “pro-activas” en materia ambiental tales como fomentar el financiamiento de “proyectos verdes” y conformar “carteras verdes” dinámicas y en crecimiento, promover la adopción de tecnologías “amigables con el medio ambiente”, etc.

Así, partiendo de este marco de referencia, es posible elencar una serie de funciones que corresponderían a un “modelo de IF con compromiso ambiental”³. Este modelo sirve para introducir algunas definiciones que se utilizan en el resto del Informe.

Las principales funciones serían:

a) Función de control de perjuicios ambientales: En todas las operaciones de crédito (principalmente en las de inversión), la IF no debe financiar proyectos de cualquier sector de actividad con impactos negativos sobre el medio ambiente o solamente financiar proyectos con estos efectos si se incluyen medidas que minimicen los perjuicios a niveles aceptables;

A esta función corresponde la adopción de criterios y políticas institucionales para la Evaluación de Impactos Ambientales en todas las operaciones de la IF. La clasificación de los proyectos según los riesgos ambientales y los requisitos exigidos para cada tipo de proyectos forman parte de esta función. En los casos en que existen sistemas de evaluación de impacto ambiental públicos (SEIAs), el control del cumplimiento de la legislación y normativas correspondientes es parte de esta función de las IF aunque no necesariamente la misma se debe circunscribir a la revisión de certificados emitidos por las autoridades de aplicación correspondientes. El grado de desarrollo de los Departamentos Ambientales de las IF condicionará la eficacia y excelencia de esta función de control.

b) Función de recuperación del medio ambiente: En contextos concretos de degradación ambiental (p.ej. “pasivos ambientales” heredados del pasado), la IF debe asignar prioridades al financiamiento de proyectos para recuperar el medio ambiente o morigerar los efectos negativos sobre el mismo;

3 Explícitamente no se elencan otras funciones que se incluyen normalmente en el concepto de “desarrollo sustentable” (p.ej. trabajo decente, sustentabilidad social, etc.) con el fin de identificar claramente aquellas características que exclusivamente se relacionan en forma directa con el medio ambiente.

En un caso “ideal”, la aprobación y puesta en vigencia de legislación ambiental genera la necesidad de que industrias y actividades productivas en general que no cumplan con las normativas públicas deban encarar inversiones y acciones correctivas. En estos casos, la función de recuperación del medio ambiente originará líneas de crédito y acciones focalizadas de las IF para financiar las inversiones y operaciones correspondientes. Esta función es dinámica y cambiante: en efecto, a medida que se incrementa el conocimiento sobre los procesos nocivos para el medio ambiente van aumentando también los requisitos de reconversión de procesos productivos y los tipos de operaciones necesarios para corregir estos efectos negativos.

c) Función de promoción de “proyectos verdes”: Con la vigencia y urgencia de los actuales objetivos ambientales a nivel global y nacional, la IF debe promover el financiamiento de proyectos destinados a construir un medio ambiente más sustentable. La construcción de “carteras verdes” crecientes y dinámicas reflejaría el cabal cumplimiento de esta función que, claramente, corresponde al ámbito de acciones que van “más allá de la Ley” en materia ambiental.

El fomento al uso de tecnologías de “producción limpia”, los proyectos de lucha contra la desertificación, los proyectos de captación de carbono, los proyectos de producción orgánica, etc. Son todos ejemplos de la construcción de “carteras verdes”. Este tipo de proyectos se caracteriza no solamente por evitar o controlar daños al medio ambiente sino que genera actividades con contribuciones netas positivas sobre el medio ambiente local y global.

Este “modelo ideal” de IF involucrada con el Medio Ambiente está lejos de haberse alcanzado. Salvo excepciones, la mayoría de las IF en América Latina (ver Sección III) cumplen muy parcialmente con estas funciones.

III. El contexto normativo e institucional en América Latina

Una breve revisión comparativa del contexto normativo e institucional en materia de Medio Ambiente en América Latina, es condición necesaria para poder ponderar adecuadamente la situación actual en términos del “compromiso ambiental” de las IF en la región.

Esta sección, en primer lugar, revisa sucintamente la situación en materia de legislación ambiental en los países de la región. Esta tarea se circunscribe a la recolección de datos sobre legislación general en materia ambiental y no implica una investigación del contenido de la legislación comparada.⁴ Sin embargo, la existencia de normas es sólo la condición necesaria y no es garantía de su cumplimiento eficaz ni de sistemas adecuados de control ambiental.

Por esa razón, la sección también incursiona en investigaciones realizadas sobre el estado de los SGAs y SEIA de la región.

El rol de las IF en diferentes contextos normativos e institucionales varía consecuentemente. Empero, es posible adelantar que el grado de involucramiento en materias ambientales por parte de las IF está positivamente correlacionado con el grado de desarrollo normativo e institucional ambiental.

El desarrollo de la legislación ambiental en América Latina

La legislación ambiental en AL se caracterizaba, hasta hace pocos lustros, por una gran cantidad de leyes y normas dispersas que generaban duplicidades, conflictos de competencias y problemas de incumplimiento. Esta situación, que era común a todos los países, ha experimentado avances importantes mediante la formulación de “leyes ambientales marco”, las cuales han permitido ordenar, racionalizar y priorizar los principales aspectos de las políticas ambientales nacionales.

4 Trabajo que debería ser encarado oportunamente, con tiempo y recursos adecuados, dado el desarrollo normativo alcanzado.

En este sentido, hace quince años solamente cinco países tenían legislación ambiental-marco en América Latina (ver Cuadro III). La gran mayoría de los países aprobó leyes ambientales durante la década de los 1990 y, en general, después de la Conferencia de Río de Janeiro (1992).

Así, en todos los países que realizaron reformas constitucionales se incluyeron aspectos relacionados con el medio ambiente en las Cartas Magnas reformadas.

En los países federales, se registró también un proceso de aprobación de legislación ambiental a nivel de estados o provincias y en uno de ellos (Argentina) todavía no existe legislación a nivel nacional (federal) pero sí existe legislación en casi todas las provincias.

Actualmente, todos los países de la región (con la excepción de Haití) tienen leyes-marco y regulaciones ambientales. Sin embargo, los alcances y contenidos de las normativas nacionales presentan diferencias importantes.

Cuadro III

Leyes Ambientales en América Latina – Fechas de Aprobación

Pais	Antes de 1989	Antes de 1999	Después de 2000
Argentina			X
Bolivia		X	
Brasil	X		
Colombia	X		
Costa rica		X	
Cuba		X	
Chile		X	
Ecuador		X	
El Salvador		X	
Guatemala	X		
Haiti	(x)		

Honduras		X
Mejico	X	
Nicaragua		X
Panama		X
Paraguay		
Peru		X
Republica Dominicana		X
Uruguay		X
Venezuela	X	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Foro Interamericano de Desarrollo Ambiental (x) Incorporación en Constitución de 1974.

Cabe destacar que en varios de los países existen también reglamentos que demandan que se informe a las comunidades y al público de cualquier nuevo proyecto de desarrollo en marcha, lo cual le permite a la población expresar sus opiniones y a menudo influenciar las decisiones finales.

Con relación a la normativa encaminada a “prevenir daños al medio ambiente” puede decirse que la mayor parte de los países analizados cuenta con documentos legales que señalan las etapas y procedimientos que deben cumplirse en el marco de la evaluación ambiental de proyectos, respondiendo de manera aceptable a un proceso clásico de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) aunque con diferencias y dificultades en cuanto a la descripción y consideración de etapas o requisitos. Se dispone, por lo tanto, de un marco normativo mínimo y de una institucionalidad básica que permite desplegar la EIA en los países (CEDE, 2001).

Un análisis de la legislación comparada ambiental en AL excede los alcances del presente trabajo. Sin embargo, tal tarea produciría información sumamente relevante para el análisis de los diferentes desempeños de las IF entre los países de la región.

Cuadro IV. Lista de leyes marco ambientales en América Latina

Argentina	"Ley General del Ambiente" Ley Nº 25.675 Promulgada parcialmente 2002.
Bolivia	Ley 1333 General del Medio Ambiente promulgada el 27 de abril de 1992 y publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 15 de junio 1992 y su Reglamentación.
Brasil	Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981: Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Chile	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente Ley Nº 19.300 publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1994.
Colombia	Ley General Ambiental de Colombia Ley 99 de 1993. Diario Oficial Nº 41.146, del 22 de diciembre de 1993 . Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Decreto 28 11 del 18 de diciembre de 1974.
Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente Nº 7554, 4 de octubre de 1995.
Cuba	Ley Nº 81 del Medio Ambiente publicada el 11 de junio de 1997.
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (64-00) promulgada el 18 de agosto del año 2000.
Ecuador	Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. Decreto Presidencial Nº 3516, 31 de marzo de 2003, Edición Especial Nº 2 del Registro Oficial.
El Salvador	Ley de Medio Ambiente. Decreto Nº 233, Diario Oficial de la República de El Salvador, América Central Tomo 339, Nº 79, San Salvador, Lunes 4 de mayo de 1998.
Guatemala	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 5 de diciembre de 1986.
Haití	Constitución de 1987, Título IX.
Honduras	Ley General del Ambiente, Decreto Nº 104-93.
México	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
Nicaragua	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1996.
Panamá	Ley 41 del 1º de julio de 1998, General de Ambiente de la República.

Paraguay	Ley N° 816, que adopta medidas de defensa de los recursos naturales (1996). Ley 1095 que amplía la Ley N° 816.
Perú	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N° 613 del 8 de agosto de 1990.
Uruguay	Ley General de Protección Ambiental N° 17.283. Publicada D.O. 12 dic/2 000 - N° 25663.
Venezuela	Ley Orgánica del Ambiente publicada en la Gaceta Oficial N° 31.004 del 16 de junio de 1976.

Fuente: FIDA – Foro Interamericano de Derecho ambiental.

La legislación ambiental en el MERCOSUR (incluido Chile)

A principios de 2002, en el marco de la preparación del “Diálogo Regional de Medio Ambiente” del BID, se elaboró un Informe sobre el estado de la legislación ambiental en los países del MERCOSUR, incluyendo a Chile¹ en el marco de un análisis sobre el estado de la gestión ambiental en la subregión. En este Informe se destaca que:

“La legislación se caracterizaba, hasta hace pocos años, por una gran cantidad de legislación dispersa generando duplicidades, conflictos de competencias y problemas de incumplimiento. Esta situación, que era común a todos los países del Cono Sur, ha experimentado avances importantes en la formulación de leyes ambientales marco, que han permitido ordenar, racionalizar y priorizar los principales aspectos de las políticas ambientales nacionales.

En este contexto, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay cuentan con legislaciones ambientales marco, destacando la antigüedad y trayectoria de Brasil y los recientes logros en Paraguay y Uruguay. Argentina es el único país del Cono Sur que aún no cuenta con una legislación ambiental marco, aunque sí se han desarrollado legislaciones a nivel de las provincias.”

¹ Informe preparado por: Rafael Aserjo (Jefe de Proyecto), Guillermo Espinoza y Fernando Valenzuela (Investigadores Principales), Jorge Jure (Investigador Asistente). Enero, 2002.

Cuadro V. MERCOSUR: leyes marco ambientales

País	Legislación Marco	Año de Promulgación
Argentina	Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales	En discusión en la Legislatura Nacional
Brasil	Ley sobre Política Nacional del Medio Ambiente (Ley Nº 6.938)	1981
Chile	Ley sobre Generales del Medio Ambiente (Ley Nº 19.300)	1994
Paraguay	Ley de creación del Sistema Nacional Ambiental (Ley Nº 1.561)	2000
Uruguay	Ley General de Protección del Ambiente (Ley Nº 17.283)	2000

Fuente: Elaboración propia

(a) Corresponde a la leyes marco o generales que regulen los sistemas nacionales de gestión ambiental; no se consideran los niveles de gestión inferiores tales como estados, provincias, regiones, departamentos, etc., ni legislación sectorial o específica.

Fuente: *Rafael Asenjo et al.*

La legislación ambiental nacional habría generado, según este Estudio, los siguientes efectos principales:

- “En los casos de Chile y Brasil, la legislación ambiental marco ha permitido lograr avances importantes en el despliegue de los sistemas nacionales de gestión ambiental, lo que ha favorecido, entre otros aspectos, un desarrollo institucional y la generación de instrumentos de gestión ambiental consistentes con las políticas nacionales.
- En los casos de Paraguay y Uruguay, la reciente promulgación de la legislación ambiental marco ha permitido iniciar en forma tardía respecto de otros países, el ordenamiento de los esfuerzos anteriores que se han dado en materia de institucionalidad e instrumentos de gestión. El escaso tiempo de operación de la legislación marco no permite todavía contar con una visión sobre sus efectos, más aún considerando que todavía se están realizando ajustes a sus alcances y proyecciones.
- En el caso de Argentina, dada la falta de promulgación de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales, se

mantiene la atención en lo que están haciendo las provincias en la materia sin perjuicio de avances en el ámbito de legislación ambiental sectorial.”

En el caso del Brasil, se enfatiza que los principales logros y fortalezas son:

- “Las leyes, reglamentos y resoluciones sobre el medio ambiente se encuentran en un estado avanzado, posibilitando – con su total observancia – la protección de los recursos ambientales.
- La competencia para legislar sobre bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación, deja de ser privativa de la Unión Federal cuando los Estados y el Distrito Federal legislan concurrentemente en materia ambiental. Este principio constitucional es importante en la medida en que permite mayor autonomía de los organismos estatales y fortalece la implementación descentralizada de la política ambiental.
- La competencia adquirida por los Estados para legislar concurrentemente con la Unión Federal, permite la movilización de los poderes legislativos estatales para la elaboración de leyes propias dirigidas al ajuste de las normas generales del Gobierno Federal a las particularidades de los Estados y sus municipios.
- La Ley que estableció la Política Nacional de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gerenciamiento de los Recursos Hídricos promueve una radical descentralización de la gestión hacia la esfera local (cuencas hidrográficas). La Ley autoriza delegar a las Agencias del Agua a cobrar por la misma, aunque mantiene en el poder público el otorgamiento de los derechos de uso.
- La Ley de Crímenes Ambientales representa un importante avance. Entre sus principales regulaciones se encuentra la responsabilidad penal de la persona jurídica y/o del sector público (desde la dirección hasta sus técnicos) que contribuyan al ocultamiento, facilitación u omisión de los crímenes ambientales.”

La diferente antigüedad de la legislación y las diferentes condiciones de orden político-económico e institucional son la causa de distintos niveles de eficacia en los sistemas de control y comando ambiental en los distintos países de la región.

*En todos los países involucrados, se coincide en que los principales problemas radican en hacer que se cumplan estas leyes. A menudo, las **instituciones** a cargo de implementar la legislación, no pueden cumplir sus responsabilidades. En otras palabras, los Sistemas de Gestión Ambiental presentan muchos mayores déficits que los marcos normativos actuales.*

La Evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe: una revisión regional

La situación de los Sistemas de Gestión Ambiental en América Latina no ha sido estudiada en forma global y comparativa recientemente. El antecedente más próximo es la Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en América Latina, elaborado por el Centro de Estudios del Desarrollo (Chile) con financiamiento del BID, en 2001.

En este trabajo se realizaron 26 estudios correspondientes a otros tantos países de América Latina aplicando una metodología uniforme (MIREIA).

En efecto, la EIA está estrechamente vinculada con la tramitación y eventual concesión de licencias o permisos ambientales derivados de la aplicación de las legislaciones ambientales vigentes.

Se trata del instrumento más importante de prevención de riesgos ambientales y, por ende, está directamente vinculado a la “función de control de perjuicios sobre el medio ambiente” asignada especialmente a las IF en períodos anteriores a la vigencia de legislación ambiental y SGA en la región de AL.

Así, la licencia o permiso generalmente incluye las obligaciones para prevenir, mitigar, corregir y manejar los efectos ambientales que

se generen con la obra o actividad autorizada. Antes del otorgamiento de una licencia ambiental, el inversor debe presentar una evaluación de impacto ambiental (EIA), en la cual proporciona a la autoridad la información sobre los aspectos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales, etc., que puedan resultar deteriorados por el proyecto o actividad que se va a ejecutar y la evaluación de los impactos ambientales que eventualmente se produzcan.

El estudio debe presentar adicionalmente el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental del proyecto o actividad.

El estudio citado concluye con la identificación de un conjunto de fortalezas y debilidades de los sistemas de EIA de la región. Entre las principales fortalezas de los SEIA se señalan: (a) la creciente aceptación pública adquirida por las EIA; (b) la enorme y variada experiencia acumulada; (c) la incorporación gradual de enfoques multidisciplinarios; (d) la existencia de marcos de institucionalidad básica que permiten desplegar la EIA en los países; (e) el desarrollo de diversas capacidades como se expresa en las guías para elaborar EIA y (f) informaciones de impactos y medidas de mitigación y compensación.

Entre las principales debilidades están: (a) el estudio ambiental entra tarde en el ciclo de elaboración de proyectos y no alcanza los propósitos de prevención; (b) se evalúa el final de la cadena sin posibilidad de influir en las decisiones de mayor peso como se manifiesta en la ausencia de evaluaciones ambientales de políticas, planes y programas; (c) insuficiente participación comunitaria y ciudadana en las diversas fases del proceso; (d) faltan niveles adecuados de descentralización administrativa para aplicar las EIA; (e) existe una sobrecarga de trabajo para los responsables de los sistemas EIA, lo que dificulta su efectividad; (f) hay una falta de incorporación clara y precisa de mecanismos efectivos para la mitigación, compensación o restauración de impactos; (g) existe un insuficiente desarrollo de los planes de seguimiento, debidamente explicitado con presupuestos, cronogramas y responsabilidades. (CED, 2000).

Cuadro VI. Evaluaciones de impacto ambiental en América Latina. Período de aplicación

Países	Periodo de Tiempo (Años)																					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Argentina																					///	
Bahamas (1)																						
Barbados							///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	
Belice																						
Bolivia														///	///	///	///	///	///	///	///	///
Brasil							///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	
Colombia (2)	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	
Costa Rica																						
Chile (3)														///	///	///	///	///	///	///	///	///
Ecuador																						
El Salvador																						
Guatemala							///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
Guyana																						
Haiti (4)																						
Honduras																///	///	///	///	///	///	///
Jamaica																						
México			///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
Nicaragua																						
Panamá																						
Paraguay																						
Perú												///	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
República Dominicana (5)																						
Suriname (1)																						
Trinidad y Tobago (6)																						
Uruguay																						
Venezuela																						

- (1) No cuentan con Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o registro de información.
- (2) Se exigen evaluaciones ambientales desde 1974.
- (3) El período 1992-1997 corresponde a la presentación de evaluaciones ambientales de manera voluntaria.
A partir de 1997 se exige obligatoriamente la realización de estudios de impacto ambiental.
- (4) Cuenta con una Guía sobre Directivas para la EIA (2000), pero no se dispone de información sobre estudios presentados.
- (5) Solo en agosto de 2000 se aprobó la Ley de Medio Ambiente.
- (6) La información analizada corresponde al período 1989-2000. Sin embargo, se considera la existencia de un sistema de EIA vinculado a la Town and Country Planning Act (1960-1969), el cual se encuentra en análisis a partir de la Environmental Management Act (1995-2000) y la National Environmental Policy (1998).

/// Indica período en el cual se exige EIA en los países.

Indica período considerado para el análisis de información.

Fuente: Extraído de CED-Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en América Latina – 2001

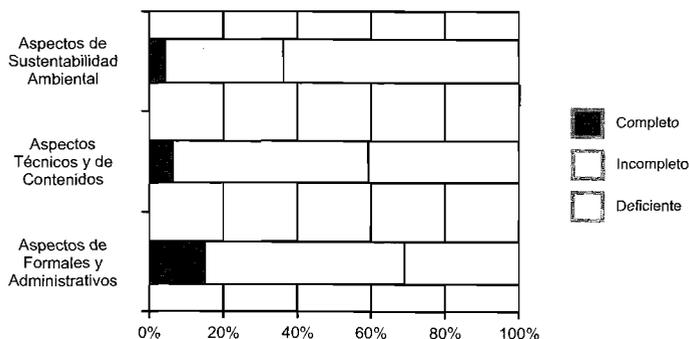
Cabe señalar que la aplicación de este instrumento está asociada generalmente con el mejoramiento de la gestión ambiental

de las grandes obras de infraestructura y en los sectores industriales y minero. En contraposición, los intentos de aplicar este instrumento en la gestión ambiental de las actividades de pequeño tamaño (Ej. la pequeña industria) no han dado resultados significativos.

Es importante destacar que el desarrollo de los SEIA está altamente correlacionado con la evolución de la legislación y su aplicación en los países de la región. En el Cuadro correspondiente puede observarse que, en general, los períodos de aplicación de EIA coinciden con los períodos de vigencia de la legislación ambiental (aunque en el caso de Venezuela se registra un retraso considerable).

En el estudio citado, al analizar los resultados obtenidos de la revisión de una muestra de 200 estudios de impacto ambiental, se evidencia que existe un sesgo hacia los aspectos formales y administrativos en detrimento de los aspectos de contenido.

Gráfico I: Clasificación global de los aspectos en 200 EIA



Fuente: Extraído de CED-Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en América Latina- 2001

En resumen, el estudio elaborado por el CED muestra una situación regional en la cual los sistemas de control de perjuicios ambientales (a través de las EIA) a pesar de estar ampliamente difundidos en la región de AL (en consonancia con la difusión de legislación en la materia), presentan una serie importante de debilidades.

Esta constatación renueva, por un lado, la necesidad de complementar los esfuerzos de prevención en materia de “perjuicios al medio ambiente” a través del rol de las IF (así como de la progresiva participación de la sociedad civil) y, por otra parte, alerta a las IF frente a la limitada calidad y eficacia de los “permisos y licencias ambientales” que, en muchos casos, son adoptadas por las IF como “garantía” de no existencia de “riesgos ambientales”.

Resultados del MIREIA en Brasil¹

El Brasil, por su parte, fue objeto de un Estudio específico el cual muestra, en general, que a pesar de detectarse un conjunto de falencias, la situación del país, en términos comparativos es significativamente mejor que la de la región en su conjunto. Así, se concluye que:

El proceso de evaluación ambiental se caracteriza, en el Brasil, por el fuerte soporte legal compuesto por una Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) explícita, apoyada en principios constitucionales, leyes, reglamentos y requisitos que reconoce la evaluación y el licenciamiento ambiental como instrumentos claves de ejecución de política. El soporte legal disponible propicia el respaldo suficiente para una actuación efectiva de los órganos ambientales tanto a nivel federal como a nivel de los estados. Las posibles dificultades encontradas en el proceso de evaluación ambiental no pueden ser imputadas a la falta de legislación.

Todavía, existen conflictos entre la Unión, Estados y Municipalidades, referentes a la *competencia en materia de evaluación y licenciamiento ambiental*. **La ley que rige la PNMA, Ley Federal n. 6938, distribuyó entre los Estados y la Unión esa atribución. Incluso, define que el IBAMA actuará con carácter supletorio, y solamente en determinados proyectos. La Resolución CONAMA 237/97, mantiene el carácter supletorio de la actuación del IBAMA y amplía la definición**

1 Sección basada en el Informe de Tonelli, Tania: MIREIA-Brasil, 2000. CED-BID.

de los proyectos en que el órgano federal debe actuar. El Ministerio Público Federal tiene determinado que el IBAMA asuma el licenciamiento de emprendimientos que, en algunos casos, habían ingresado en el proceso por los órganos estatales. Esa situación viene generando algunos problemas entre el IBAMA y los órganos estatales que se sienten usurpados en sus atribuciones. Además de crear una incertidumbre para el proponente que no sabe a quien dirigirse para la obtención de las licencias.

En relación a las municipalidades, éstas, por derecho otorgado por la Constitución Federal y por la Resolución CONAMA 237/97, tienen poder de legislar y ejecutar la evaluación y licenciamiento ambiental de proyectos y actividades de impacto ambiental local. Todavía, las municipalidades, con raras excepciones, aun no poseen instrumentos legislativos que les permitan ejercer la función de evaluar y licenciar proyectos.

•160•
Sobre el carácter preventivo de la evaluación ambiental de proyectos, la conclusión es que el análisis preventivo de los proyectos debería ser prioritario para la gestión ambiental, pues es el análisis previo de la viabilidad ambiental de un emprendimiento el que permite corregir los rumbos del proyecto, evitándose el compromiso de los recursos naturales. Entre tanto, se reconoce que en el país, el trabajo no es prioritario. En general, se actúa en la corrección del daño.

En cuanto a la compatibilización entre las políticas sectoriales y la política ambiental, se concluyó que las primeras, en general, son las que determinan los caminos del desarrollo. A la política ambiental le compete buscar administrar los daños causados al medio ambiente por el proceso de crecimiento económico. Los mecanismos de articulación interinstitucionales practicados revelan una precaria capacidad de integración del sistema de licenciamiento ambiental con otros procesos decisorios. Los procedimientos de articulación utilizados se limitan a las exigencias de manifestaciones burocráticas visando solamente el compromiso de competencias sectoriales específicas. El sistema se resiente, por lo tanto, de una articulación

vinculada a una política integrada donde las cuestiones ambientales tienen el mismo peso y papel que las políticas sectoriales y económicas.

En relación a la participación pública en el proceso de evaluación y licenciamiento ambiental, los mecanismos/procedimientos obligatorios establecidos en la legislación (Audiencia Pública para la presentación y discusión de los EIAs; divulgación de los pedidos de licencia y, eventualmente, la publicación de los condicionamientos de la licencia) no garantizan, en general, una efectiva participación ciudadana. Esa solamente se da cuando los EIAs ya están concluidos y el proyecto definido. Se reconoce que en la última década hubo una evolución en materia de participación en el proceso de evaluación ambiental, pero todavía no se consiguió integrar la participación en las fases de preparación inicial de los EIAs, cuando se está discutiendo que tipo de proyecto va a causar que tipo de impacto.

Las etapas de la evaluación ambiental están determinadas, en carácter general, en las Resoluciones del CONAMA. Cada órgano ambiental, estadual, municipal y el IBAMA, deben establecer normas específicas que les garanticen un mejor desempeño en los análisis y evaluaciones ambientales y seguimiento de los EIAs. Los problemas que el sistema presenta fueron detectados en el marco de percepción, de la fase de diagnóstico, cuando en las respuestas los entrevistados identificaron que faltan normas específicas; que las normas no son homogéneas; que, en general, o no están explicadas o no son suficientemente transparentes de modo que permitan que los involucrados identifiquen sus respectivos papeles en el proceso y que necesitan ser actualizadas. La diferencia de los procedimientos entre los órganos ambientales, también, torna el proceso de difícil conducción. En algunos Estados las normas están amparadas por instrucciones normativas formales, en otros no existen normas explícitas. En el órgano federal, IBAMA, los procedimientos se restringen a las generalidades de las Resoluciones del CONAMA.

En síntesis, el proceso de EIA, en el país tiene soporte legal, pero necesita resolver cuestiones de competencia legal entre los órganos licenciadores; de articulación intersectoriales; de la implementación

efectiva de mecanismos de participación; de elaboración e implantación de procedimientos e instrumentos normativos específicos y homogéneos entre los órganos que actúan en el EIA.

Las conclusiones sobre el funcionamiento del sistema de EIAs, obtenidas de las respuestas y observaciones de los entrevistados (marco de percepción) registran que el sistema es importante como prevención a los impactos causados por proyectos, pero funciona de modo precario sin estructura, sistematización y armonía. Las causas identificadas indican falta de apoyo político para las cuestiones ambientales y, consecuentemente, para los órganos ambientales; falta de preparación o inadecuación de los equipos que actúan en las tareas de EIA; ausencia de programas sistemáticos de capacitación y actualización de los profesionales.

La ausencia de fiscalización sistemática y estratégica fue presentada como causa de la poca eficiencia y eficacia del sistema de EIA. El establecimiento de sanciones y el cobro de multas para proyectos – que o no ingresan en el sistema, o no cumplen las exigencias propuestas – es casi nulo, en la mayoría de los Estados y en el IBAMA.

Por otro lado, la no existencia de un banco de datos dificulta el desempeño del SEIA. Se reconoce que las informaciones de referencia de las que se sirve el sistema para proceder a las evaluaciones ambientales, previstas en la ley, cuando existen, son precarias, sin tratamiento informatizado y no siempre disponibles. Los archivos administrativos existentes se resumen, en la mayor parte a los órganos, en procesos administrativos burocratizados y los historiales del sistema, aun, necesitan ser montados. Son muy pocos los estados que mantienen datos informatizados en red. En el IBAMA, los datos que existen no se encuentran sistematizados.

Con relación a los estudios de impacto ambiental, la falta de un sistema de información compromete tanto el trabajo de los profesionales de los órganos ambientales, como de los proponentes, en todas las fases de elaboración, análisis, evaluación e implementación de los EIAs.

El EIA para los órganos ambientales es el instrumento de análisis y evaluación y control de los impactos posibles de ser generados por determinado tipo de actividades. Para el emprendedor, es la posibilidad de la obtención de las licencias ambientales obligatorias lo que le va a permitir implantar su proyecto. Para ambos los EIAs son instrumentos fundamentales.

La legislación existente establece que los emprendimientos citados por la ley deben presentar EIAs. En las resoluciones CONAMA (01/86 y 237/97) están definidos los contenidos mínimos; la formación profesional de los equipos que deben de elaborar; los plazos de análisis; las compensaciones a ser ejecutadas. Instrumentos generales existen lo que se constató es que faltan procedimientos específicos para determinados grupos de proyectos que además de proporcionar transparencia en el proceso, seguramente facilitarían los trabajos de los involucrados en el proceso de evaluación. Se reconoce la necesidad de establecer TORs específicos para cada tipo de proyecto. Esa situación se refleja con relación a los contenidos mínimos. Para los proponentes son suficientes, para las ONGs insuficientes. En los órganos ambientales, en general, prevalece la idea de que cuánto más informaciones mejor el análisis. Lo que hace que los documentos de EIAs sean voluminosos; a veces, específicos en cuanto a las técnicas de implantación del emprendimiento; pero, en general, genéricos en relación a los impactos; y, casi siempre, superficiales cuando se trata de definir responsabilidades y establecer las medidas de mitigación y los programas ambientales compensatorios.

Una de las causas de esa situación es la ausencia de categorización de proyectos. La ausencia de categorización de proyectos según los impactos a ser generados acaba por obligar a todos los proyectos, citados en ley, a elaborar los EIAs, según los contenidos mínimos establecidos, independientemente del tamaño, localización, potencial contaminante. Además de vulgarizar los EIAs, que acaban tornándose en instrumentos burocráticos, sin especificar, obligan a los órganos ambientales a dispensar esfuerzo en análisis y evaluación de proyectos cuyos impactos serían identificados y

controlados por la simple implementación de normas técnicas de implantación. Con relación al formato y estilo de los EIAs, las conclusiones registran que deben ser constantemente perfeccionados de modo que permitan a los interlocutores informaciones claras y objetivas. Los informes de EIAs, en general, son elaborados sin que las líneas metodológicas hayan sido definidas con claridad. En función de la ausencia de indicaciones concretas, los proponentes y los consultores utilizan metodologías de acuerdo con lo que creen ser lo adecuado a los emprendimientos.

En general, en los EIAs la identificación de los impactos son previsible pues se refiere a la alteración ocasionada por alguna actividad conocida del emprendimiento sobre componentes ambientales también conocidos. Pero en la clasificación de los impactos y en la jerarquización, los informes presentan fallas ya sea por la utilización de método inadecuado, o por la subjetividad utilizada en el análisis. La falta de objetividad en la clasificación y jerarquización de los impactos se constituye en uno de los puntos más críticos de los informes de EIA.

Con relación a los criterios de revisión de los EIAs, se concluyó que en el proceso de revisión son importantes pero no siempre son aplicados por los órganos ambientales. Cuando la revisión es aplicada no siempre son utilizados criterios homogéneos. Con relación a los plazos de revisión todos los involucrados en el sistema los consideran cortos e insuficientes para la efectiva revisión de los EIAs.

Las conclusiones referentes a los diferentes programas ambientales que deberían integrar informes de los EIAs (programas de mitigación y compensación, de prevención y contingencia y de seguimiento) la conclusión registrada es que es justamente en esa fase de los EIAs, cuando se tienen que implementar acciones que eviten los impactos identificados, en que los EIAs demuestran su debilidad. Se constató que esos programas no son implementados como lo deberían; que falta seguimiento y fiscalización; que el gran problema es el seguimiento postproyecto.

Concluyendo en las cuestiones referentes a los EIAs se puede registrar la ausencia de categorías de EIAs; la falta de TORs específicos para la elaboración de los EIAs y de procedimientos técnicos para el análisis y revisión de los EIAs; de controles y registros de las fases de seguimiento de los proyectos; de estudios científicos que presenten metodologías más apropiadas a cada tipo de proyecto; capacitar y reciclar a los equipos que elaboran (consultores, emprendedor) y evalúan (profesionales de los órganos ambientales) los EIAs; y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana de modo tal que se conviertan en efectivos.

Por lo expuesto se puede concluir que en el país existe un proceso de EIA, basado en una Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) explícita y en una estructura legal suficientemente fuerte., lo que permite que el sistema de evaluación y licenciamiento ambiental se instrumentalice para funcionar de modo eficiente y eficaz, desde el momento en que se resuelvan sus debilidades institucionales y operacionales.”

Conclusiones

Los informes y estudios revisados permiten concluir que:

- a)** A fines de la década de los 1990s, la gran mayoría de los países de AL contaban con legislación ambiental, con sistemas instaurados de Evaluación de Impactos Ambientales y con Sistemas de Gestión Ambiental incipientes;
- b)** Los procesos de evaluación de impactos ambientales preventivos se han instalado en todos los países. Existen, sin embargo, grandes diferencias entre los países en cuanto a la eficacia de estos sistemas y procesos estando bastante correlacionado el grado de eficacia de estos procesos con la antigüedad de los sistemas legales. Así, tanto el Brasil como México y Chile muestran un desarrollo mayor en términos comparativos al resto de los países de la región;
- c)** Los sistemas de evaluación ambiental (entendidos como el marco institucional en funcionamiento) están también

instalados en casi todos los países del área. Surgen diferencias importantes en la cantidad y calidad de los recursos humanos y técnicos asignados a las tareas de evaluación, la participación de la sociedad civil y la capacidad real de los sistemas de aplicar sanciones efectivas. Nuevamente, el Brasil muestra un grado de desarrollo y eficacia por encima del promedio regional;

d) La calidad de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (instrumento básico para el funcionamiento de la función preventiva de perjuicios al medio ambiente) es cuestionable en general. A pesar de que las presentaciones técnicas son aceptables, los elementos cruciales como las medidas de mitigación y la sostenibilidad ambiental son cuestionables en al menos un 60% de los casos analizados. Aparentemente, los elementos formales y administrativos se cumplen formalmente en la mayoría de los casos y esto predomina por sobre consideraciones de contenido. La falta de control social acentúa estas tendencias que, en el límite podrían convertir estos sistemas en ejercicios de “maquillaje ambiental” y no prevenir eficazmente perjuicios al ambiente;

e) Los resultados obtenidos para el Brasil (en el marco de los 26 estudios de países con la MIREIA) muestran que el país puede ser considerado un pionero y un líder en términos comparativos con la región. Sin embargo, el Estudio también señala e identifica una numerosa lista de deficiencias y problemas en los sistemas nacionales y estatales de evaluación de impacto ambiental;

f) El rol supletorio de las IF en el control de perjuicios al medio ambiente frente a la carencia de legislación ambiental y sistemas de control que caracterizaban a la región hace poco más de una década parece actualmente tener menos importancia, dado el desarrollo alcanzado en los SEIA y SGA regionales. Por cierto, muchas IF de la región (ver más adelante) han reemplazado sus análisis ambientales con la simple constatación de existencia de “licencias” o “permisos” ambientales emitidos por las autoridades pertinentes;

- g)** Sin embargo, las deficiencias identificadas en los SEIA y SGA de los países (incluido el Brasil) indican que la necesidad de sistemas de alerta en las IF se mantiene y puede siempre servir como elemento adicional para mejorar la función preventiva de control de perjuicios sobre el medio ambiente;
- h)** Finalmente, los roles “proactivos” en materia ambiental no se solucionan con el desarrollo de sistemas de control. La oportunidad de “ir más allá de la Ley” está claramente abierta para las IF: p.ej. facilitar inversiones para mejorar los impactos sobre el medio ambiente y/o para instalar tecnologías limpias y otro tipo de “productos verdes” permanece como un campo abierto para las IF comprometidas con el medio ambiente y, obviamente para los responsables de desplegar políticas públicas ambientales, que vayan más allá del control preventivo de perjuicios.

IV. La situación actual de las instituciones financieras y el medio ambiente en América Latina

En esta Sección se presenta información y análisis sobre la situación actual de las IF en relación al Medio Ambiente en América Latina. Para tal fin, se han revisado y resumido una serie de trabajos elaborados en los últimos años así como información primaria recolectada para un conjunto significativo de IF de Desarrollo en la región.

La Sección comienza presentando los resultados de la Encuesta realizada por el PNUMA-FI a una muestra importante de bancos a nivel mundial. Los resultados obtenidos brindan un marco de referencia para los resultados a nivel de la región.

Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos por una Encuesta elaborada por el Programa Ecobanking (apoyado por PNUMA-FI) en 2001, a bancos de América Latina seleccionados al

azar, que incluyen tanto bancos públicos como privados, instituciones de desarrollo y bancos comerciales, instituciones nacionales y multinacionales. Esta encuesta recolectó la misma información que la encuesta realizada a nivel mundial.

Finalmente, se presentan los resultados de una somera investigación realizada sobre un conjunto de Instituciones Financieras de Desarrollo en América Latina. Este trabajo se realizó mediante consultas de las páginas institucionales en Internet y, a pesar de las limitaciones del enfoque, brinda resultados significativos sobre el grado de involucramiento de las IFD regionales en la temática de Medio Ambiente. De hecho, el grupo de IF brasileñas signatarias del Protocolo Verde pertenece a este subconjunto de IF por lo que las comparaciones se hacen más relevantes.

La situación de las IF y el medio ambiente a nivel mundial: breve resumen

La Iniciativa Financiera del PNUMA fue lanzada en 1991 cuando un grupo de bancos comerciales de países desarrollados (p.ej. Deutsche Bank, HSBC Holdings, Natwest, Royal Bank of Canada y Westpac) acordaron con el PNUMA acciones para catalizar las acciones del sistema bancario con la agenda ambiental internacional. Según ya se mencionó, estas acciones condujeron a la Declaración de Nueva York en 1992 y al posterior crecimiento de la iniciativa PNUMA-FI, hasta la actualidad.

Producto de las actividades de PNUMA-FI fue la elaboración de una encuesta en 1998 y 1999 realizada a 77 bancos signatarios de su Iniciativa y distribuidos geográficamente en Europa Oriental y Occidental (65), Norteamérica (7), Africa (1); y, Asia (4). En ese grupo de bancos, predominan los que pertenecen a países industrializados y dentro de ellos, se encuentran muchos de los más competitivos en el mundo. Los resultados obtenidos indican que:

- El 69% de las organizaciones signatarias del PNUMA IF, respondió que tiene una política corporativa sobre medio ambiente.

- El 66% de las organizaciones del PNUMA IF cuentan con un gerente o departamento dedicado al ambiente.
- Igualmente el 75% de las organizaciones del PNUMA IF cuenta con objetivos específicos sobre el desempeño ambiental.
- El 57% de las organizaciones del PNUMA IF dicen realizar análisis y monitoreo del desempeño ambiental institucional.
- La mayoría de las organizaciones tienen políticas y procedimientos ambientales específicos que cubren crédito corporativo (71%) y financiamientos de proyectos (61%).
- Además, cerca del 60% de las organizaciones del PNUMA IF ha tomado medidas para integrar formalmente el riesgo ambiental en las decisiones de crédito.
- Finalmente, el 55% de las organizaciones del PNUMA IF ha desarrollado alguna forma de producto financiero verde.

Cabe destacar que el hecho de que un banco esté dispuesto a convertirse en signatario de la iniciativa financiera del PNUMA indica a priori que ese banco tiene cierto nivel de compromiso ambiental lo cual implica un sesgo muestral significativo. En este sentido, puede anticiparse que los resultados obtenidos ofrecen un “punto de referencia” exigente para comparar el desempeño ambiental de cualquier otro grupo de bancos.

El estudio de Ecobanking para América Latina²

La investigación realizada permitió identificar un Estudio reciente sobre el rol de las IF y el Medio Ambiente en América Latina elaborado por el Proyecto Ecobanking en 2001. Este proyecto del CLACDS (Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible) del INCAE (Instituto Centroamericano de Administración Empresarial) fue realizado en colaboración con la Iniciativa para las Instituciones Financieras del PNUMA (PNUMA-FI). Sus objetivos fueron los de evaluar y comparar el actual

² Sección basada en el Estudio: “Programas ambientales en bancos latinoamericanos: Una Evaluación” Lawrence Pratt y Edgar Rojas. CLACDS-INCAE. San José de Costa Rica. Noviembre, 2001

compromiso con el manejo ambiental de los bancos de América Latina y del Caribe, elevar el estado de la reflexión sobre el tema y crear una base de conocimiento útil para la posterior introducción de prácticas avanzadas de desempeño ambiental en los bancos latinoamericanos. La información principal del estudio proviene de una encuesta en 86 bancos de 18 países de América Latina, dos terceras partes de los cuales opera en el ámbito regional y casi la mitad en el ámbito mundial³.

Cuadro VII

Distribución por país de los bancos encuestados

Pais	N° de Bancos
Argentina	5
Bolivia	5
Brasil	8
Chile	5
Colombia	5
Costa Rica	7
Ecuador	4
El Salvador	6
Guatemala	4
Honduras	5
México	5
Nicaragua	2
Panamá	6
Paraguay	4
Perú	6
República Dominicana	5
Uruguay	1
Venezuela	3
Total	86

Fuente: Ecobanking

De esos bancos, el 40% supera los US\$1000 millones de dólares en activos y el 9% tiene más de US\$10 000 millones de dólares en activos. La encuesta utilizada es una modificación de la encuesta mencionada anteriormente aplicada a 77 bancos – la gran mayoría de países industrializados y con un alto desempeño ambiental en términos internacionales – que forman parte de la PNUMA-FI.

³ Los resultados publicados no permiten identificar los bancos encuestados.

La mayor parte de los bancos encuestados brindan servicios bancarios completos, incluyendo crédito corporativo y de consumo, obtención de capital, banca de inversión y seguros. Los servicios de crédito corporativo, crédito de consumo y banca de inversión fueron en su orden los servicios de mayor importancia en términos de contribución al ingreso operativo total. Adicionalmente el 64% de las organizaciones también brinda servicios de seguros.

Principales resultados

Al evaluar el compromiso ambiental de los bancos estudiados según las áreas de análisis que se consideraron (siguiendo la metodología de PNUMA-FI), se llegó a los siguientes resultados:

a) En el área de política ambiental corporativa, es de destacar que el 70% de los bancos no tiene una política corporativa sobre ambiente. En el 30% que sí la tiene en algún grado, predominan los bancos en los cuales la política se restringe a la gestión ambiental de sus procesos internos (reciclaje, ahorro energético, etc.).

b) En el área de dirección, planeamiento y seguimiento del manejo ambiental, se halló que el 90% de los bancos no tiene un gerente o un departamento a cargo del tema ambiental, el 90% no analiza su desempeño ambiental y el 70% no tiene objetivos ni planes sobre desempeño ambiental.

c) En el área de ejecución del desempeño ambiental, se destaca lo siguiente:

i) La mayoría de los bancos que han adoptado procedimientos relacionados con el ambiente – cerca de la mitad-lo han hecho en el campo de la gestión ambiental interna.

ii) En contraste, los que tienen procedimientos explícitos para tratar el tema ambiental en la prestación de los servicios financieros representan una proporción mucho

menor, que oscila entre la mitad y la tercera parte, dependiendo del tipo de servicio.

iii) La mayoría de las consideraciones ambientales que hacen los bancos durante la prestación de sus servicios se restringe a las revisiones del cumplimiento de regulaciones ambientales estatales; mientras tanto, es un porcentaje pequeño el que aplica procedimientos o técnicas de análisis o control de riesgo ambiental, o de seguimiento del comportamiento ambiental de proyectos aprobados.

iv) Los productos financieros verdes se ofrecen en menos de la cuarta parte de los bancos. La mayoría son proyectos de inversión y fondos ambientales, muchos de ellos apoyados por programas de estatales o de cooperación internacional.

d) En el **área de la comunicación** predomina la ausencia de acciones de comunicación externas o internas sobre aspectos relacionados con el compromiso ambiental de los bancos. Además, es común que la participación en foros ambientales se restrinja a presencias esporádicas de gerentes o directivos y no involucre al resto de la organización.

e) En el **área de iniciativas ambientales**, se registraron ejemplos de consideración de problemas ambientales en la aprobación de préstamos o proyectos de inversión, de perdidas de préstamos o inversiones debidos a factores ambientales, de creación de oportunidades de negocios con base en aspectos ambientales, y de iniciativas ambientales internas.

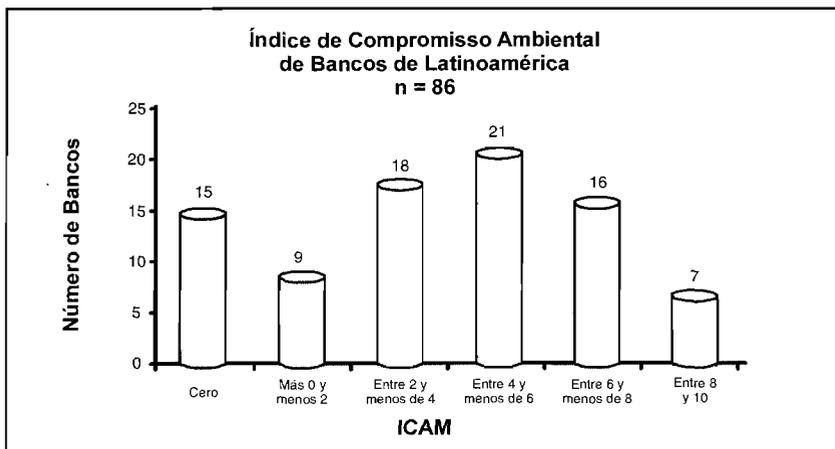
Comparando resultados: Índice de Compromiso Ambiental

Con el objeto de obtener un indicador homogéneo que permitiera la comparación entre los bancos considerados, se elaboró el ICAM (Índice de Compromiso Ambiental) para la muestra y se lo correlacionó con otros atributos significativos (p.ej. países,

subregiones, tamaño de los activos, propiedad local o multinacional). Para calcular el ICAM, se asignó un puntaje a distintos aspectos incluidos en las encuestas y se agregaron los puntajes obtenidos. Los 10 temas sobre los cuales evaluamos a los diferentes bancos para obtener el ICAM (cuyo puntaje teórico máximo es 10) son:

1. Si el banco tiene una política corporativa sobre el medio ambiente;
 2. Si el banco tiene un gerente, departamento o comité con responsabilidad específica sobre el ambiente;
 3. Si el banco analiza su desempeño ambiental.;
 4. Si el banco tiene objetivos y planes de acción ambiental;
 5. Si el banco tiene iniciativas ambientales y de sostenibilidad que sean incluidas en la administración de sus operaciones internas;
 6. Si el banco tiene políticas o procedimientos ambientales para los servicios financieros que ofrece;
 7. Si el banco integra el riesgo ambiental al manejo del riesgo;
 8. Si el banco monitorea formalmente los problemas ambientales;
 9. Si el banco ha desarrollado y comercializado productos verdes específicos;
 10. Si el banco tiene un compromiso corporativo con el medio ambiente.
- Una vez aplicados los respectivos puntos a los bancos encuestados se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico II



Fuente: Ecobanking

En síntesis:

- *Sólo un 25% de los bancos de la región refleja una orientación fuerte en el manejo ambiental.*
- *El 50 % de los bancos se ubica entre ningún compromiso con el manejo ambiental hasta un nivel entre débil y moderado de compromiso.*
- *El resto no refleja compromiso ambiental significativo.*

El ICAM máximo fue de 10 (un banco) y el mínimo de cero (15 bancos). Un total de 23 bancos, el 27%, obtuvieron un ICAM superior a 5. Con base en la media de la muestra se podría afirmar que el compromiso por parte de los bancos latinoamericanos en relación con el manejo ambiental de en promedio se encuentra en un nivel ubicado entre moderado y débil.

Comparación entre países y subregiones

174. Aunque los resultados no son estadísticamente validos al nivel de país, los resultados anteriores indican que en promedio el mayor compromiso con el manejo ambiental corresponde a los bancos mexicanos, seguidos por los bancos en Chile y el Brasil, con un nivel moderadamente fuerte, mientras que en un nivel de compromiso débil se reportan los bancos argentinos.

El ICAM promedio por subregiones (Países del Cono sur 3.7; Centroamérica 3.3 y la Región Andina 2.7) indica que el compromiso con el manejo ambiental en los bancos de todas las regiones se encuentra en un nivel entre moderado y débil pero que es en el Sur (y particularmente debido al desempeño en el Brasil) dónde mayor compromiso ambiental se registra.

Cuadro VIII

Índice de compromiso ambiental de bancos, según país

País	Número de Bancos	ICAM Promedio
México	5	6.6
Chile	5	5.2
Brasil	8	4.3
Honduras	5	4.2
El Salvador	6	4.1
Paraguay	4	4.0
Costa Rica	7	3.8
Venezuela	3	3.6
República Dominicana	5	3.4
Panamá	6	3.3
Bolivia	5	3.2
Nicaragua	2	2.5
Colombia	5	2.5
Perú	6	2.3
Ecuador	4	2.0
Guatemala	4	2.2
Uruguay	1	2.0
Argentina	5	0.6

Fuente: Ecobanking

•175•

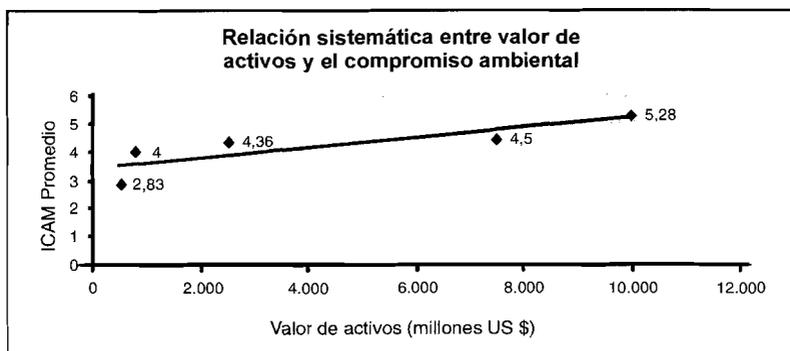
El ICAM y la propiedad y el tamaño de los bancos

Utilizando el mismo procedimiento, se agruparon los **ICAM de los bancos multinacionales** cuya casa matriz no se encuentra en la región. Los resultados de 23 bancos encuestados indican un ICAM promedio de 3.9, es decir que los bancos multinacionales en la región en promedio se encuentran en un nivel moderadamente débil en cuanto a su compromiso con el manejo ambiental.

Dado que la mayor parte de estos bancos registra desempeños fuertes en sus países de origen (ver resultados de la encuesta PNUMA-FI), este resultado sugiere que la importancia de la vigencia y adecuada aplicación de la legislación ambiental nacional tiene una importancia significativa en el desempeño de las IF multinacionales.

Finalmente, se analizó la relación entre tamaño de los bancos (medido por el monto total de sus activos) y el ICAM. Los resultados obtenidos sugieren una correlación estrecha entre estas dos variables (a pesar de que en el Estudio consultado tal relación es desestimada).

Gráfico II



Fuente: Ecobanking

Probablemente, esta correlación está fuertemente condicionada por el tipo de IF: los bancos más “grandes” son también aquellos con fuertes carteras de inversión lo cual implica, en general, el financiamiento de proyectos con importantes efectos en el ambiente.

Las carteras verdes: breve descripción y evaluación

Ante la pregunta: ¿Ha desarrollado y comercializado su organización productos verdes específicos? Se obtuvieron las siguientes respuestas:

Un total de 19 organizaciones (23%) han desarrollado alguna forma de productos financieros verdes, mientras que 62 organizaciones (77%) respondieron no haberlo hecho.

Dentro de los proyectos más comunes están los productos de inversión en proyectos y fondos ambientales, mientras que dentro

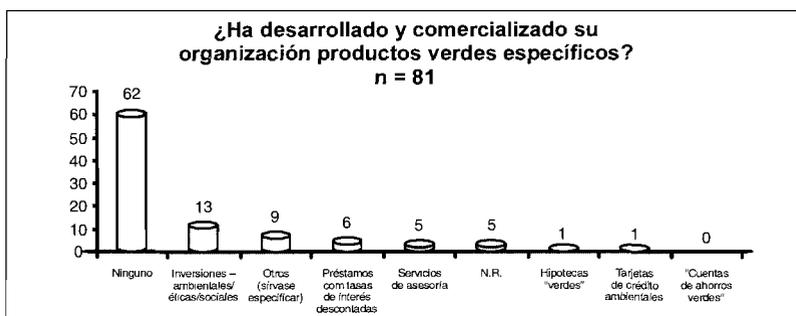
los menos comunes están las cuentas de ahorros verdes; hipotecas verdes y tarjetas de crédito ambientales.

Los productos financieros verdes son una de las manifestaciones más claras de una actitud activa por parte de los bancos para ligar sus intereses corporativos con el tema ambiental.

Casi una cuarta parte de los bancos brinda al menos un producto de este tipo. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la mayoría de los bancos que ofrecen ese tipo de productos los han incorporado a partir de fondos de cooperación internacional de apoyo a programas ambientales.

Al respecto se señala acertadamente que “cuando un banco de un paso en el sentido de ofrecer productos verdes, su imagen corporativa se vincula explícitamente con el tema ambiental. Una vez dado este paso, los bancos empiezan a correr el riesgo de mostrarse públicamente como inconsecuentes en el manejo de ese tema, si no extienden su desempeño ambiental a otras áreas de su quehacer. En este sentido, los bancos que ofrecen estos productos pueden tener una mayor consciencia que otros de su necesidad de apoyo para profundizar su desempeño ambiental.”

Gráfico III



Fuente: Ecobanking

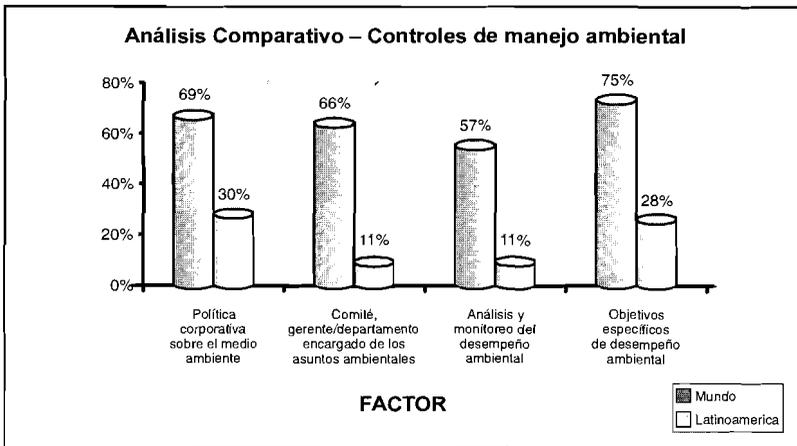
Comparación con la encuesta PNUMA-FI a nivel mundial

Finalmente, en el grupo de bancos de otras regiones estudiados por la PNUMA IF, se obtuvo una tendencia bastante clara: mientras que en ese grupo de bancos hay un porcentaje mayoritario – cercano a dos terceras partes – que muestra acciones concretas en diversos aspectos de las áreas de ejecución, dirección, planeamiento y seguimiento del manejo ambiental, en el estudio de AL los bancos que registran acciones similares son una minoría.

Así, cerca del 60% de las organizaciones del estudio de la PNUMA IF ha tomado medidas para integrar formalmente el riesgo ambiental en las decisiones de crédito, mientras que en los bancos considerados en el **estudio para América Latina ese porcentaje fue de solamente el 24%**.

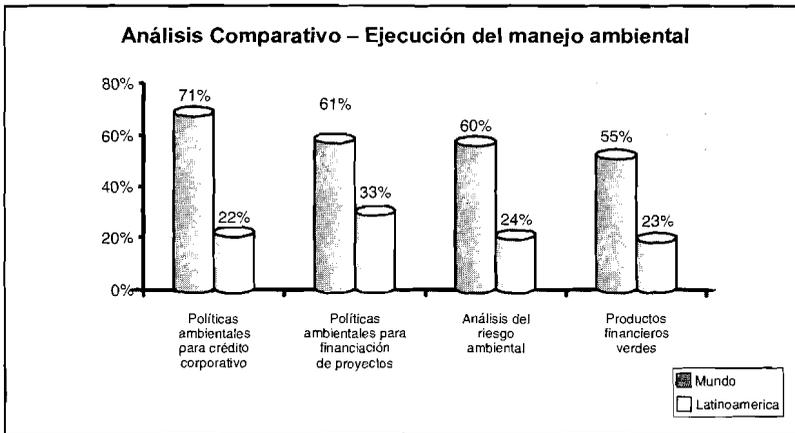
Las siguientes figuras ilustran la comparación entre ambas encuestas:

Gráfico IV



Fuente: Ecobanking

Gráfico V



Fuente: Ecobanking

Las instituciones financieras de desarrollo en América Latina¹

Si bien no existe una definición universal de Institución Financiera o banco de desarrollo, a menudo se los describe como la institución financiera que se dedica principalmente a ofrecer financiamiento de capital a largo plazo para proyectos que generarían externalidades positivas y recibirían financiamiento insuficiente por parte de instituciones financieras privadas.

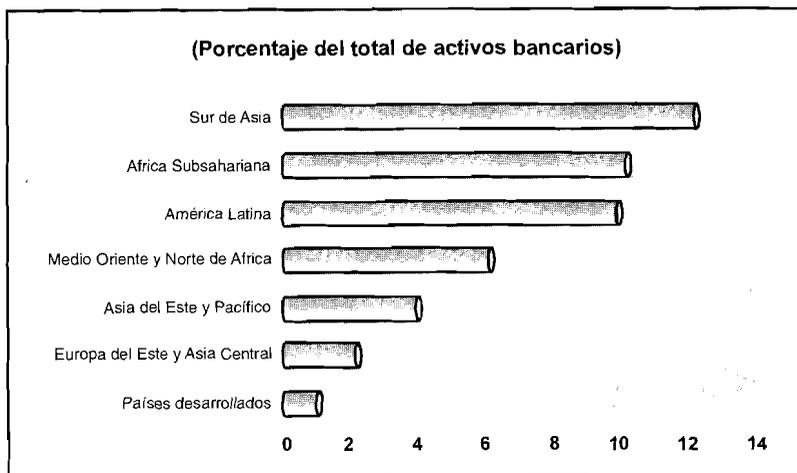
Los objetivos habituales de los bancos de desarrollo incluyen el financiamiento del sector agropecuario y la reducción de las disparidades económicas regionales. En lugar de trabajar directamente con el público, a veces funcionan como instituciones de segundo piso, es decir, operan a través de otros bancos. Frecuentemente los bancos de desarrollo tienen un objetivo bien definido que guarda una estrecha relación con el desarrollo económico del país o de un determinado sector.

Según datos recientes, existirían 550 bancos de desarrollo en todo el mundo, de los cuales 152 se encuentran en la región de América Latina y el Caribe. El gráfico describe la importancia relativa

¹ Sección basada en el Estudio de ALIDE (2002) y datos del BID.

de los bancos de desarrollo en distintas regiones del mundo. América Latina, el Sur de Asia y África Subsahariana se caracterizan por una presencia relativamente grande de bancos de desarrollo.

Gráfico VI



Fuente: Cálculos del BID basados en datos de La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2001).

América Latina tiene un gran número de instituciones que se definen a sí mismas como bancos de desarrollo y que son parte de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) (Ver Anexo correspondiente).

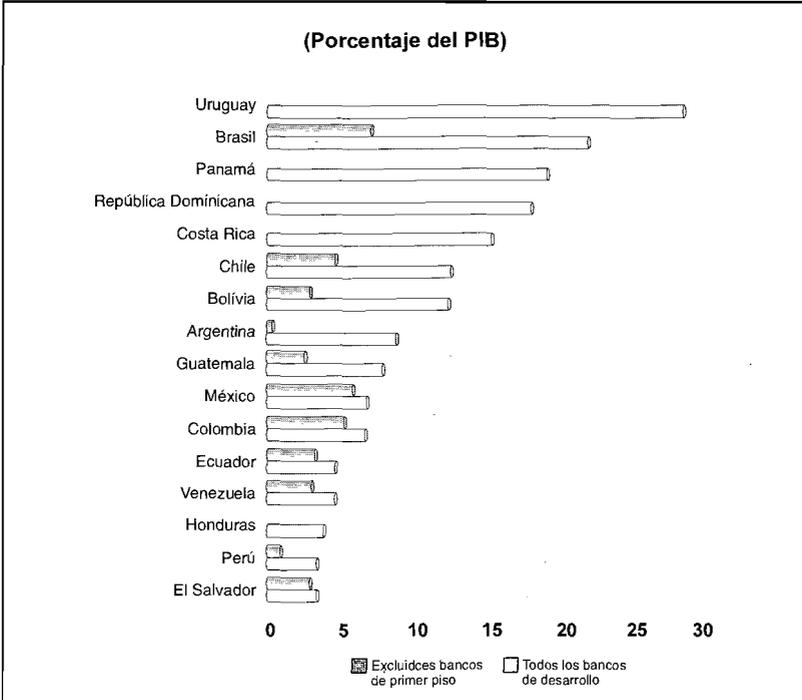
En 2002 existían solo 11 bancos de desarrollo con plena propiedad privada, que representaban menos del 2% del total de activos de los bancos de desarrollo latinoamericanos.

Argentina, Brasil y República Dominicana tienen el mayor número de instituciones para el desarrollo (más de 10). Los bancos de desarrollo revisten particular importancia en Brasil, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay, donde el total de préstamos ascendió a más del 15% del PIB en 2001; son relativamente menos importantes en Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Venezuela.

Debe quedar claro que la clasificación de las instituciones que son miembros de ALIDE incluye empresas que se dedican

principalmente a actividades bancarias comerciales. Si se excluye a estos bancos de la muestra, la proporción de préstamos de bancos de desarrollo con respecto al PIB baja sustancialmente. Brasil pasa a ser el país con la mayor presencia de bancos de desarrollo, seguido por México, Colombia y Chile.

Gráfico VII



Fuente: Cálculo del BID hasados en datos de ALIDE.

En general, los bancos de desarrollo de América Latina siguen su mandato de centrarse en los sectores desaventajados. Por ejemplo, en un estudio reciente de la ALIDE se encontró que más del 20% del total del crédito asignado por las instituciones miembros se destina al desarrollo agrícola y rural y que el 80% del crédito asignado por miembros de la ALIDE de segundo piso es de mediano o largo plazo. En el mismo estudio se encontró que el 50% de las instituciones estudiadas asignan más del 80% de su crédito a la pequeña y mediana empresa (PyME) (ALIDE 2003).

Las IF de desarrollo y el medio ambiente en América Latina

Las instituciones signatarias del Protocolo Verde son claramente IF de Desarrollo (IFD). En este sentido, parece altamente conveniente conocer el grado de “compromiso ambiental” o “involucramiento en temas ambientales” de aquellas IFD del resto de América Latina, con el fin de comparar los resultados con el grupo de IFD del Protocolo Verde.

En principio, este subconjunto de IF debería mostrar un grado de compromiso ambiental mayor al de los bancos comerciales y, en general, al promedio observado de IF. En efecto, la mayor parte de las IFD han estado históricamente involucradas en el financiamiento de grandes proyectos de inversión en infraestructura (p.ej. energética, de riego, de transporte, etc.) los cuales, por su naturaleza, generaron tradicionalmente preocupaciones sobre sus repercusiones e impactos en el medio ambiente.

•182•
Además, buena parte de las IFD consideradas son también “agentes financieros” de los Gobiernos en cuanto canalizadoras (a veces, prestatarias directas) de recursos de préstamos concedidos por las IF internacionales. Como ya se ha mencionado, las IF internacionales desde hace al menos tres décadas exigen el análisis y consideración de los impactos ambientales de los proyectos a ser financiados por sus recursos.

Dadas las limitaciones de tiempo y recursos para este Estudio, no fue posible realizar una encuesta específica a las IFD involucradas. Esta limitación, sin embargo, fue reemplazada con una investigación “ad hoc” realizada con la consulta a los “sitios institucionales de la Web de INTERNET para 39 IFD de la región, que son miembros de ALIDE. Por cierto, este conjunto incluye un número menor al total de las instituciones registradas como “miembros” de ALIDE pero la selección realizada se concentró en instituciones públicas (o predominantemente públicas), que incluyeran actividades de banca de inversión y, naturalmente,

tuvieran “sitios” de INTERNET claramente accesibles. El resultado es un conjunto relevante y significativo de las IFD de la región.

El método adoptado está, claramente, sujeto a críticas y restricciones. De hecho, es posible que alguna de las IFD analizadas aparezca con “muy bajo compromiso ambiental” no porque efectivamente así sea sino porque el diseñador del “site” no haya incorporado esta información en forma adecuada. Sin embargo, aún si este fuera el caso, las omisiones indicarían un “bajo interés” en resaltar el “compromiso ambiental” institucional.

La investigación se basó en relevar los siguientes “indicadores de compromiso ambiental revelados” (basados tanto en los indicadores relevados en las encuestas mencionadas anteriormente como en el examen de la información revelada en los “sitios” consultados):

- 1.** Declaración de compromiso ambiental en Misión y/o Visión y/o Carta Orgánica y/u Objetivos.
- 2.** Anuncio de Productos Verdes.
- 3.** Anuncio de financiamiento de proyectos para recuperar medio ambiente.
- 4.** Anuncio de financiamiento para EIAs.
- 5.** Anuncio explícito de criterios ambientales (manual, política explícita, criterios, etc.).
- 6.** Anuncio de criterios de control ambiental en solicitudes de crédito.
- 7.** Cuidado institucional del medio ambiente (documentos explícitos).
- 8.** Existencia de Departamento o Unidad Ambiental
- 9.** Referencias numerosas a medio ambiente en buscador institucional.

Los resultados obtenidos se ordenaron el Cuadro correspondiente denominado “Indicadores de Compromiso Ambiental de las IFD”.

Cuadro VIII. Indicadores de Compromiso Ambiental de las IFD en América Latina

Instituciones Financieras de Desarrollo	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Argentina									
Banco de la Ciudad de Buenos Aires									
Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE)									
Banco de la Nación Argentina									
Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO)									
Bolivia									
Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) S.A.M.									
Brasil									
Banco do Nordeste do Brasil.									
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)									
Costa Rica									
Banco de Costa Rica									
Banco Nacional de Costa Rica									
Colombia									
Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX)									
Chile									
Banco del Desarrollo									
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)									
Ecuador									
Banco Ecuatoriano de la Vivienda									
Banco del Estado (BEDE)									
Banco Nacional de Fomento (BNF)									
Corporación Financiera Nacional (CFN)									
El Salvador									
Banco de Fomento Agropecuario (BFA)									
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)									
Honduras									
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)									
Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (BANHPROVI)									
México									
Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)									
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)									
Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)									

Nicaragua

Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI)

Panamá

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)

Banco Hipotecario Nacional

Paraguay

Banco Nacional de Fomento (BNF)

Crédito Agrícola de Habilitación

Perú

Banco Agropecuario (AGROBANCO)

Banco de la Nación

Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)

República Dominicana

Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)

Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)

Banco de Reservas de la República Dominicana (BR)

Uruguay

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

Banco Hipotecario del Uruguay

Venezuela

Banco de Comercio Exterior (BANCOEX)

Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES)

Banco Industrial de Venezuela C.A.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos institucionales presentados en la web.

Cabe señalar que ALIDE, en su sitio oficial, no muestra ningún tipo de indicador ni ninguna alusión al tema de medio ambiente.

La investigación realizada sobre 39 IFD de América Latina incluidas en el análisis, muestra que 24 de éstas (un 61%) registran algún tipo de indicador de compromiso ambiental revelado.

Este resultado se relativiza cuando se constata que: (a) solamente 2 IFD (localizadas en Brasil) cumplen con 8 de los 9 indicadores; (b) sólo otras 2 IFD (una en Chile y otra en Ecuador) cumplen con 5 indicadores y (c) apenas 3 IFD cumplen con sólo 2 indicadores (una en El Salvador y la otra en México).

En particular, cabe destacar que el indicador con mayor grado de cumplimiento es el correspondiente al “anuncio de criterios de control ambiental en las solicitudes de crédito”: En este caso, 14 de las IFD (un 36 %) revelan adoptar estos criterios de prevención. La “declaración corporativa de compromiso ambiental” se registra en 10 IFD y el mismo número se registra para el indicador de “anuncio de financiamiento de productos verdes”, seguida por 7 IFD con “financiamientos para recuperación del medio ambiente”; en breve, solamente un 26% de las IFD estarían actuando en forma “pro-activa” respecto al medio ambiente.¹

Los resultados obtenidos ilustran claramente que es el Brasil dónde las IFD muestran mayor compromiso ambiental entre las IFD de América Latina: las dos IFD consideradas incluyen 8 de los indicadores seleccionados de compromiso ambiental “revelado”.²

Lo siguen Chile y el Ecuador (con 5 indicadores en una IFD por caso) y muy por debajo se sitúan México y El Salvador (con 2 indicadores en una IFD por caso) mientras que el resto de los países muestra indicadores de compromiso ambiental marginales (caso extremo la Argentina) y en el caso de Bolivia, Uruguay y Honduras no se registra ningún indicador en sus IFD.

Estos resultados son bastante compatibles con las conclusiones obtenidas sobre el desarrollo de la legislación y de los sistemas de gestión ambiental mencionadas anteriormente.

En breve, no es sorprendente que en aquellos países en los cuales se registra mayor grado de desarrollo en sus políticas públicas ambientales, en su legislación y en sus sistemas de gestión ambiental también se registre mayor grado de compromiso ambiental por parte de sus Instituciones Financieras Públicas de Desarrollo.

1 Más allá de las limitaciones del enfoque, estos resultados muestran que, en promedio, las IFD de la región presentan indicadores de compromiso ambiental mayores a los del promedio (ver encuesta Ecobanking).

2 Por cierto, el BNDS organizó ya en 1972 un grupo de análisis ambiental, siendo pionero en este sentido entre todas las IFD del continente.

V. Conclusiones

El análisis de la información recolectada en esta investigación permite extraer las siguientes conclusiones:

a) Rol de las IF y contexto normativo en AL: en general, el rol de las IF en relación al medio ambiente se originó y desarrolló (entre 1970 y 1990) en torno a la “función de control de perjuicios al medio ambiente”, ante la ausencia casi total de legislación en la materia. Este rol fue iniciado por las IFIs en sus operaciones y aplicado, parcialmente, por aquellas IF nacionales en AL que recibían préstamos originados en las primeras. A partir de 1990, cuando la legislación y otras normativas se difunden en todos los países de AL, este rol supletorio pierde importancia aunque se mantiene por razones legales y de minimización del riesgo crediticio. Actualmente, la mayor parte de las IF de AL (públicas y/o privadas) deberían exigir a sus prestatarios el cumplimiento de la normativa ambiental vigente en sus propuestas de proyectos, simplemente para cumplir con la Ley. Esta presunción, sin embargo, no se constata en la mayor parte de las IF de AL y es una minoría el número de IF que incluyen en sus formularios de solicitud de crédito estos requisitos. De la investigación realizada surge también una correlación positiva entre el grado de antigüedad y desarrollo de la legislación ambiental y el compromiso ambiental de las IF en los diferentes países. Así, tanto el Brasil como México y Chile muestran un desarrollo mayor en términos comparativos al resto de los países de la región.

b) Las IF de AL y la función de control de los perjuicios ambientales: Los datos consultados (p.ej. Ecobanking) muestran que solamente un 24% de las IF de la región incluyen análisis del riesgo ambiental y solo un 33% incluye explícitamente sistemas de evaluación de impacto ambiental en las operaciones que financian. Este porcentaje es muy inferior al registrado por el PNUMA-FI a nivel mundial (60%) aunque el conjunto de bancos consultado en este caso incluía el sesgo de ser miembros de esta iniciativa internacional. En el caso de las IF de Desarrollo de AL,

solamente un 24% de las investigadas muestran aplicar mecanismos de evaluación de impacto ambiental en los proyectos (incluyendo los requisitos de presentación de aprobaciones legales como “licencias” o “permisos” ambientales). Dado que la calidad de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (instrumento básico para el funcionamiento de la función preventiva de perjuicios al medio ambiente) es todavía cuestionable en general, persiste la necesidad de controles preventivos adicionales, entre los cuales las IF tienen un rol aún vigente.

c) Las IF y la función de recuperación del medio ambiente: la progresiva aprobación y aplicación de legislación ambiental en los países de AL reveló un escenario de numerosas actividades productivas, instaladas antes de la aprobación de estas normas, que violan las normas (p.ej. “pasivos ambientales”). Las IF encontraron, teóricamente, un mercado novedoso de operaciones de crédito dirigido a financiar las inversiones necesarias para corregir estas situaciones. Sin embargo, la investigación realizada solamente encontró casos marginales de líneas de crédito específicamente dirigidas a esta problemática (p.ej. caso de CORFO en Chile). Esta constatación indicaría una muy baja demanda para estos fines, lo cual lleva a preguntarse sobre la eficacia de los sistemas de control ambiental en la región.

d) Las IF y la función de promoción de “carteras verdes”: los datos relevados muestran un incipiente proceso de incorporación de “proyectos verdes” en las IF de AL. En términos comparativos con el resto del mundo (sobre todo con los países de Europa) la región muestra un comportamiento marginal: frente a un 55% de IF del resto del mundo que declaran “productos verdes”, los bancos de AL que también declaran estas operaciones solamente alcanzan al 23% (datos de Encuestas consultadas). Cabe destacar que la mayor parte de estas operaciones se financia con fondos de cooperación internacional aunque en el caso de Brasil y Chile estas operaciones se basan también en fondos nacionales. En este sentido, la oportunidad de “ir más allá de la Ley” está claramente abierta para las IF.

e) Las IF de AL y su grado de “compromiso ambiental”:

los resultados obtenidos en las encuestas realizadas muestran todos indicadores de muy débil compromiso ambiental de las IF de la región. Más allá de los indicadores mencionados, es razonable estimar que probablemente solamente entre un 10 y un 20% de las IF de la región incluyan, en forma sistemática y orgánica, consideraciones ambientales en sus operaciones y en su funcionamiento. El análisis realizado sobre las IF de Desarrollo arroja resultados levemente superiores. En general, a pesar del desarrollo observado de la legislación y de los sistemas de gestión ambiental públicos, las IF no parecen haber seguido estas tendencias.

f) Las Instituciones del Protocolo Verde en comparación a las IF de América Latina:

Todos los indicadores analizados muestran que el Brasil es el país no solamente pionero sino también líder en América Latina en cuanto al grado de involucramiento y compromiso ambiental. El desarrollo de la legislación ambiental y de los sistemas de gestión ambiental en el Brasil es considerado el más avanzado en América Latina, según lo indican varios estudios comparativos. Esto se refleja en sus IF en general y, en particular, en aquellas signatarias del Protocolo Verde. Cabe volver a señalar que el BNDS es signatario de PNUMA-FI y el Banco do Brasil de la carta de los Principios de Ecuador (junto a 5 bancos privados brasileños).

Desde este punto de vista, la comparación con los demás países de la región no ha permitido identificar oportunidades e innovaciones para incorporar acciones adicionales a las desarrolladas por los bancos del Protocolo Verde.

Probablemente una excepción son las líneas de crédito específicas para “mejorar instalaciones que generan perjuicios ambientales” existentes en CORFO (Chile) y los ejemplos que surgen de las experiencias para promover la adopción de “tecnologías limpias” en Chile y México así como las iniciativas con este cometido detectadas en Bolivia y Perú.

Finalmente, surge una línea de acción promisoría en cuanto a la necesidad de aumentar significativamente la comunicación entre las IF de AL en temas relacionados con el Medio Ambiente pues no fue posible encontrar ningún ejemplo de colaboración internacional ni interinstitucional en este sentido, en la investigación realizada.

El Protocolo Verde parece replicable en muchos otros países de la región, con modificaciones apropiadas para adaptar la iniciativa a las circunstancias locales.

Bibliografía citada

ADAMI, H. “A proteção ambiental e o financiamento de projetos”
www.adami.adv.br

ALIDE. “Situación reciente de la banca de desarrollo latinoamericana”. 2003

ALIDE. “Programa de Trabajo 2004-2005”. 2004.

BID. “Perfil Ejecutivo para el diálogo regional en Medio Ambiente – Cono Sur”. Enero 2002.

BID. “Inversiones en la conservación de la diversidad biológica”. 1998.

BID. FOMIN. “Análisis de mecanismos para el financiamiento de producción más limpia en la pequeña y mediana empresa latinoamericana”. Pratt, L., Büchert, J.P., Rivera, L. Julio 2003.

BID. CED. “Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en países de América Latina y el Caribe”. Santiago, Chile, 2001.

BID. CED. “Metodología Integrada para la revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental (MIREIA) – Brasil”. Tonelli, T.M. 2000.

CEPAL. “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”. Titelman, D. Octubre 2003.

CEPAL. “Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil”. Seroa da Motta, S. 2001.

FIDA. Forum Interamericano de Derecho Ambiental. “Environmental Legislation”. www.oas.org/osde/fida/laws.

FUNBIO. “Financiando o uso sustentavel da biodiversidade”, 1998.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. “Programas ambientales en Bancos Latinoamericanos: una evaluación”. Pratt, L. y Rojas, E. Noviembre 2001.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. “Alternativas para incluir aspectos ambientales en el sector financiero”. Rojas Esquivel, A. Noviembre 2003.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. “Análisis de riesgos ambientales en los proyectos de préstamos e inversión”. Rodríguez Molina, M.L. Noviembre 2003.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. “Aplicación del sistema de manejo ambiental en las entidades financieras latinoamericanas”. Arauz Ruiz, I. 2003.

IPEA. “Desafios ambientais da economia brasileira”. Seroa da Motta, S. 1997.

MMA. Varios documentos técnicos. www.mma.gov.br

PNUMA-FI. “UNEP Statement by Financial Institutions on the Environment & Sustainable Development”. 1997.

“The Equator Principles”. www.equator-principles.com

UFRJ-MMA “Relatorio Final de la Avalacao do Protocolo Verde”, 2002.

VEIGA Neto, F.C. da “Análise de Incentivos Econômicos nas Políticas Públicas para o Meio Ambiente – O caso do “ICMS ecológico” em Minas Gerais”. Dissertação. UFRJ. 2000.

Anexo

Entidades Financieras Miembros de Alide

Argentina

Banco de la Ciudad de Buenos Aires
Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE)
Banco de la Nación Argentina
Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO)
Banco Credicoop C.L.

Barbados

Central Bank of Barbados (CBB)

Bolivia

Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) S.A.M.

Brasil

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG)
Banco do Nordeste do Brasil
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES)
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Costa Rica

Banco de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco Popular y de desarrollo Comunal (BPDC)
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)

Colombia

Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX)

Cuba

Banco de Crédito y Comercio (BANDEC)

Curacao

Corporación para el Desarrollo de Curaçao (KORPODEKO)

Chile

Banco del Desarrollo
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

Ecuador

Banco Ecuatoriano de la Vivienda
Banco del Estado (BEDE)
Banco Nacional de Fomento (BNF)
Corporación Financiera Nacional (CFN)
Superintendencia de Bancos

El Salvador

Banco de Fomento Agropecuario (BFA)
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)
Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores
(FEDECREDITO)

Haití

Banque Nationale de Crédit (BNC)

Honduras

Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)
Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (BANHPROVI)

Jamaica

Jamaica Mortgage Bank (JMB)

México

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.(BANOBRAS)
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) – Banco
de México
Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)

Nicaragua

Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI)

Panamá

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)
Banco Hipotecario Nacional

Paraguay

Banco Nacional de Fomento (BNF)
Crédito Agrícola de Habilitación
Fondo Ganadero del Paraguay

Perú

Banco Agropecuario (AGROBANCO)

Banco de la Nación

Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)

Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)

Puerto Rico

Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE)

Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico

República Dominicana

Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)

Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)

Banco del Progreso

Banco de Reservas de la República Dominicana (BR)

Corporación de Fomento Industrial de la República Dominicana (CFI)

Uruguay

Banco Hipotecario del Uruguay

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)

Venezuela

Banco de Comercio Exterior (BANCOEX)

Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES)

Banco Industrial de Venezuela C.A.

Fondo de Crédito Industrial (FONCREI)

Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA)

Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana y Pequeña Industria S.A. (SOGAMPI)

Conclusões

No ano de 2002, uma equipe da UFRJ, coordenada pelo professor Aloísio Teixeira, procedeu a realizar uma avaliação do Protocolo Verde, trabalhando para isso com informações correspondentes ao ano 2000. Nos parece interessante registrar aqui alguns dos pontos relevantes apresentados nessa avaliação, e a partir deles ir apresentando nossa própria avaliação da situação em 2005.

Ao que parece, na iniciativa que deu origem ao Protocolo Verde teve um papel destacado o então Chefe da Casa Civil, ministro Clóvis Carvalho, e sua saída acabou afetando, na época, o andamento do processo.

Diz o relatório de 2002:

1) O período que antecedeu à elaboração do Protocolo Verde, bem como os meses iniciais de sua implementação, quando ocupava a Casa Civil da Presidência da República o Ministro Clóvis Carvalho, foram os mais produtivos no que toca à efetiva implementação desse instrumento;

2) O afastamento do Ministro Clóvis Carvalho resultou em menor envolvimento da Casa Civil com o destino do Protocolo, ressaltando o equívoco organizativo inicial de não se atribuir ao Ministério do Meio Ambiente a responsabilidade pela

coordenação do mesmo, dotando-o simultaneamente dos meios necessários para tornar efetiva a sua ação;

3) Isso talvez explique o fato de, após a sua assinatura, não terem sido desenvolvidas estratégias específicas para implementá-lo, deixando a cada instituição a tarefa de elaborá-las; a consequência imediata da falta de coordenação e de estratégias unificadas aparece no pequeno entrosamento entre as instituições signatárias e na baixa efetividade do instrumento;

4) De modo geral, pôde-se observar que as instituições que já atuavam de forma mais consistente na área ambiental, continuaram a fazê-lo, independentemente da existência do Protocolo; as que não o faziam, ou o faziam precariamente, continuaram em um estágio ainda primitivo em matéria de ações ambientais;" (Teixeira e outros, 2002, p. 3-4).

Este diagnóstico do primeiro lustro do Protocolo Verde parece adequado, mesmo que a expressão “estágio primitivo”, aplicada às ações ambientais de algumas instituições financeiras seja talvez exagerada.

Nossa pesquisa, desenvolvida de junho a setembro do ano de 2005, parece sugerir um outro panorama em relação ao Protocolo Verde e às ações ambientais desenvolvidas pelas instituições financeiras federais. Por um lado, parecem ter-se continuado os problemas decorrentes da ausência de uma efetiva coordenação das orientações gerais do Protocolo Verde por parte do Ministério do Meio Ambiente. Essa circunstância perpetuou uma situação na qual cada instituição financeira continuou com sua própria dinâmica de trabalho, com frequência ignorando as ações que estavam sendo desenvolvidas pelas suas congêneres.

Parece estar em marcha, porém, uma certa reversão desse quadro, pelo menos na forma de um posicionamento ativo do MMA, especialmente da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, em relação ao Protocolo Verde. A própria decisão política de realizar um convênio específico com a FLACSO para proceder à presente avaliação é uma indicação de um reposicionamento institucional neste campo das políticas públicas ambientais.

Da mesma forma, no início de 2005 foram desenvolvidas reuniões convocadas por essa Secretaria, que reuniram instituições financeiras, representantes de outros ministérios e organizações da sociedade civil, para tratar temas vinculados com o Protocolo Verde e, em geral, com a formulação de instrumentos econômicos de promoção da sustentabilidade ambiental, como é registrado pela publicação *“Instrumentos Econômicos para uma nova política ambiental no Brasil”* (2005);

Na perspectiva da nossa pesquisa, deve ser registrada uma significativa mudança nos paradigmas orientadores das políticas estratégicas do ambiente financeiro internacional, que nestes últimos anos tem retomado a preocupação ecológica. Temos aí como elementos de destaque a iniciativa do PNUMA IF (com a adesão do BNDES e do BNB), a implementação de operações vinculadas com os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), a assinatura dos Princípios do Equador, impulsionado pela IFC (aos quais tem aderido, entre as nossas instituições pesquisadas, o Banco do Brasil) etc. Em suma, essa retomada das questões ecológicas por parte do ambiente financeiro internacional revitaliza os princípios orientadores do Protocolo Verde, outorgando agora ao sistema financeiro público brasileiro uma posição avançada no contexto latino-americano.

Ao mesmo tempo, essa nova ambiência nas operações financeiras se faz sentir também na banca privada, que está introduzindo no mercado brasileiro linhas verdes de financiamento. Como exemplo: os maiores bancos privados do país (Bradesco, Banco Itaú, Unibanco e Banco Real ABN AMRO) e o maior banco público (Banco do Brasil) aderiram aos Princípios do Equador. Além disso, vários grupos financeiros estrangeiros que atuam no mercado brasileiro também os adotaram: Credit Suisse, HSBC, HVB, Rabobank, Royal Bank e WestLB AG. Nestas circunstâncias, a desvantagem relativa em termos de competitividade em que teriam ficado as instituições financeiras federais, por causa da incorporação de dimensões ambientais na orientação das suas operações, tal como comprovou o relatório de 2002, passa a ser radicalmente revertida, constituindo agora um elemento virtuoso de competitividade.

Outro elemento a levar em conta é o denominado “risco ambiental” das instituições financeiras (TOSINI, 2005). Um dos maiores especialistas brasileiros em Direito Ambiental, Humberto Adami, elenca suas interpretações do arcabouço legal brasileiro, e conclui que as instituições financeiras são co-responsáveis pelos prejuízos ambientais provocados pelos seus tomadores de crédito. Segundo sua interpretação,

- *“O artigo 225 da Constituição do Brasil encerra o dever do Poder Público de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, mas também impõe o mesmo dever à Coletividade. Incluir-se neste conceito constitucional de Coletividade é para os bancos, públicos ou privados, uma prioridade urgente, pois não se pode admitir que os bancos pretendam estar fora da coletividade”;*¹
- *“A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em seus artigos 3, 12 e 14 traz dispositivos que, aplicados às instituições financeiras, em amplo sentido, elevam o financiamento e o crédito ao nível de instrumento de controle ambiental (...) O artigo 12 da Lei prevê claramente que as entidades de financiamento e incentivo governamental condicionarão a aprovação dos benefícios – financiamento e incentivo governamental – ao cumprimento do licenciamento ambiental e aos padrões, normas e critérios do CONAMA. (...) Assim, os bancos poderiam ficar inseridos nos deveres de indenização de reparar os danos ambientais causados, responsabilidade esta qualificada como objetiva, ou sem perquirição da culpa, valendo considerar apenas o nexo de causalidade”;*
- *“A Lei de Crimes Ambientais – Lei 9605/98 trouxe vários dispositivos com impacto direto na consideração da responsabilidade ambiental dos bancos, destacando os artigos*

1 Este princípio básico de Direito nos leva a dissentir com uma das conclusões do Relatório Teixeira, que critica o caráter “coercitivo” e de “sobre-regulação” do Protocolo Verde, preferindo o estabelecimento de acordos voluntários e de adequação às normas da regulação internacional. Segundo o Relatório Teixeira (p. 50-51), “as corporações reagem fortemente contra a imposição de normas coercitivas, o que leva à predominância de propostas baseadas em ações voluntárias”.

2, 3 e 4. *Essa Lei dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente*” (ADAMI, 2003).

Em suma, o Protocolo Verde de 1995 veio cobrar das IFF (e apenas delas) a adequação com uma legislação ambiental vigente desde 1981, que coloca aos bancos como co-responsáveis pelos danos ambientais. Estes sinais de que o governo pretende fazer cumprir a lei vieram a combinar com o ambiente internacional no sentido de colocar em uma nova dimensão a problemática apontada pelo Protocolo Verde.

Em junho de 2004, foi assinada por sete ministérios do governo brasileiro uma Carta de Políticas, que manifesta a necessidade de se reavaliar e estudar os compromissos do Protocolo Verde, com o propósito de encorajar os investimentos para o desenvolvimento sustentável. Seguindo estas determinações, e a partir de uma atitude pró-ativa que veio a retomar o MMA neste âmbito, foi estabelecido em janeiro de 2005 um Grupo de Trabalho sobre Crédito para o Desenvolvimento Sustentável.

Este Grupo de Trabalho se constituiu por dois representantes dos Ministérios de Fazenda, do Meio Ambiente, da Integração Nacional e do Trabalho e Emprego. Até março de 2005, foram realizadas cinco reuniões deste GT, contaram com a participação das IFF, da banca privada (FEBRABAN), dos Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário e de entidades da sociedade civil. Os trabalhos se concentraram, nesta fase, em questões vinculadas com o crédito rural.

Algumas sugestões para o avanço do Protocolo Verde, consideradas essenciais pelos participantes, foram destacadas. Uma delas seria a criação de condições diferenciadas para os financiamentos de projetos que considerem a variável ambiental; outra foi a adesão dos bancos privados ao Protocolo Verde. Salientou-se também a falta de capacitação dos técnicos dos bancos para trabalhar a questão ambiental e foi defendida uma simplificação

no processo de licenciamento, junto com um fortalecimento dos órgãos ambientais, para agilizar o processo de licenciamento ambiental (Instrumentos Econômicos..., p. 10-11).

Como resultado das suas reuniões, o Grupo de Trabalho elevou as seguintes proposições relativas à área rural:

a) Projeto de Medida Provisória, com o objetivo de estimular os chamados “bens e serviços ambientais” na agricultura, por meio da definição de bases e condições diferenciadas nas operações de financiamento no âmbito da política nacional de crédito rural.

b) Anteprojeto de Lei que altera o artigo 12 da Lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, e o artigo 17 da Lei 8.171/91, que dispõe sobre a Política Agrícola. No primeiro caso, pretende-se a extensão, para os bancos privados, da exigência de licenciamento ambiental para fins de política de crédito e benefícios fiscais. No segundo caso, propõe-se a obrigatoriedade da inclusão da variável ambiental no processo de planejamento e assistência técnica dos projetos financiados.

c) A partir das contribuições apresentadas pelos bancos públicos federais, o GT sugeriu o desenvolvimento de dois programas de capacitação:

c.1) Programa de capacitação dos técnicos do sistema de extensão rural e do sistema privado correlato, para o que recomenda-se que o MMA, MDA e MAPA demandem parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, visando ações conjuntas com os governos dos Estados;

c.2) Programa de capacitação de técnicos bancários, como previsto nos compromissos originais do Protocolo Verde.

d) Ações do MMA relativas à continuidade das negociações junto ao MAPA, para que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) venha a operar programas de pesquisas socialmente apropriados, focalizados para a geração de tecnologias limpas, capazes de mitigarem processos

geradores de elevados impactos ambientais. Além disso, é importante o desenvolvimento de tecnologias de métodos e processos de produção, no sentido de conferir escala comercial aos bens e serviços ambientais;

e) O encaminhamento, pelo MMA, de proposição à Câmara Técnica de Educação do Conama com a finalidade de propor alterações da grade curricular do ensino superior, para incorporação da variável ambiental, notadamente nas áreas de ciências agrárias;

f) Que o MMA analise com o Conama e as Comissões Tripartites as questões relativas à simplificação do processo de licenciamento, com municipalização do processo.

De todas estas proposições, é evidente que o ponto B), que se vincula diretamente com o tema do nosso trabalho, pode chegar a provocar uma alteração substantiva não apenas nas condições operacionais do sistema de crédito bancário nacional, mas indicar uma verdadeira inflexão no próprio modelo de desenvolvimento brasileiro, indicando um caminho de sustentabilidade.

Nesse sentido, queremos destacar nestas conclusões:

Nível declarativo e de manifestação de objetivos e políticas

1) A Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das IFF signatárias do Protocolo Verde é um documento declarativo e propositivo pioneiro e avançado em termos mundiais. De fato, em alguns aspectos a Carta propõe às IFF um comportamento ambiental mais exigente do que a declaração do PNUMA IF e dos Princípios do Equador (que só se aplicam para operações superiores a 50 milhões de dólares);

2) Esta Carta resulta emblemática em relação à preocupação vigente na época de vincular coerentemente todos os instrumentos de políticas públicas ambientais brasileiras. Sendo as IFF instituições públicas, é lógico e justificado o caráter

“coercitivo” da sua adesão a estes princípios, que em parte impõem apenas se ajustar à Constituição Nacional e à legislação ambiental sancionada desde uma década e meia atrás (como a exigência de licenciamento ambiental para aceder a crédito público, artigo 12 da Lei 6.938/81, de Política Nacional de Meio Ambiente). A adesão voluntária ao compromisso ambiental por parte das instituições financeiras (relevada como prioritária e, portanto, fundamento a uma crítica ao Protocolo Verde, no Relatório Teixeira), não apenas não resulta pertinente neste contexto de políticas ambientais públicas, mas também é questionável. Com efeito, tudo parece indicar que as instituições financeiras privadas internacionais aderem a maiores compromissos ambientais quando o marco legal assim o exige (além de outras motivações de carácter próprio, como vincular a imagem corporativa com as causas ambientais). De fato, a consideração do “risco ambiental” como parte do “risco creditício” passa a ser importante quando os eventuais danos ambientais devem ser assumidos pelas empresas ofertantes a partir da aplicação de leis, normas e sanções;

3) Em termos comparativos no contexto latino-americano, não foi detectado nenhum país da região onde as instituições financeiras públicas (e/ou de promoção do desenvolvimento) tenham um nível de compromisso tão elevado como o registrado nas IFF brasileiras. Esta diferença também se constata, em geral, no nível de desenvolvimento do contexto legislativo e institucional em nível continental. Sublinhamos que, em relação às organizações internacionais latino-americanas que incluem as instituições financeiras de desenvolvimento de todos os países, não se tem identificado nenhuma ação relacionada com o controle de danos ao meio ambiente nem de promoção de ações ambientais pró-ativas.

4) O panorama relativo a todas as instituições financeiras latino-americanas (públicas e privadas) é muito similar. Em síntese, estudos recentes mostram que apenas 10% das instituições financeiras teriam graus de compromisso ambiental aceitáveis.

5) Três das IFF brasileiras aderiram a declarações internacionais sobre meio ambiente: o BNDES e o BNB à Declaração do PNUMA IF e o Banco do Brasil aos Princípios do Equador. Cabe assinalar que na América Latina não se registram adesões em quase nenhum país (com a exceção do México, em um caso).

Frente a estas novas demandas, uma questão a ser enfrentada pelas IFF brasileiras parece ser a de um efetivo aparelhamento institucional para enfrentar a previsível afirmação das preocupações ambientais como orientadoras das operações do setor, público e privado. Nesse sentido, nem todas as instituições pesquisadas cumpriram com a recomendação do Protocolo Verde de constituir unidades internas especializadas, o que a partir de agora será imprescindível. Porém, mesmo nas que cumpriram com essa recomendação, essas unidades parecem pequenas em relação ao acúmulo de tarefas que devem enfrentar. Deve ser destacado, neste item, a responsabilidade profissional e o empenho pessoal com que os funcionários lotados nessas unidades vêm trabalhando, em uma gestão que provavelmente tenha enfrentado muitas vezes incompreensão até dentro das próprias instituições. Parece que seria necessário que as instituições financeiras federais viessem a prestigiar e respaldar efetivamente a estas equipes, inclusive reforçando seus efetivos funcionais.

Por outra parte, é verdade que a incorporação das dimensões ambientais nas operações e nas orientações estratégicas de uma instituição desse caráter não pode ser avaliada apenas nos termos do número de integrantes de uma equipe específica. De fato, o comprometimento institucional de um banco com princípios de sustentabilidade ambiental como filosofia básica de orientação supõe que uma efetiva “cultura ambiental” seja incorporada pelo conjunto dos quadros funcionais do mesmo. Daí que parece imprescindível, também, que as próprias instituições assumam a responsabilidade pela implantação de programas internos de sensibilização e de informação dos seus funcionários sobre temas de sustentabilidade ambiental.

Sem dúvida, a incorporação destes princípios de sustentabilidade ambiental por parte de instituições financeiras tem um efeito amplamente positivo em termos de enraizamento de princípios de cultura ambiental no seu âmbito operacional. É o caso, que merece ser destacado, do Banco do Nordeste, a cujas políticas setoriais se deveriam grande parte da difusão de elementos de uma cultura de sustentabilidade nessa região do país.

Da mesma forma, a incorporação das dimensões ambientais por parte das instituições financeiras tem criado, sem dúvida, sinergias positivas em relação à própria difusão da legislação ambiental efetivamente existente, como também parece ser o caso em relação ao Banco do Nordeste.

Apresentamos, então, um segundo conjunto de conclusões.

Nível do compromisso ambiental das IFF

6) As IFF tem avançado substancialmente nas suas ações de compromisso ambiental desde a instauração do Protocolo Verde, mesmo que com ciclos de maior e menor atividade, com intensidades diferentes, com diferentes graus de qualidade técnica e, lamentavelmente, em forma independente umas das outras.

7) A aplicação dos princípios da Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável tem sido desigual, e em nenhum caso pode ser afirmado que não existam ainda deficiências e áreas deficitárias. Em geral, pode afirmar-se que:

a) Todas as IFF respeitam as leis e regulamentos vigentes e exigem de seus tomadores de créditos o cumprimento da legislação vigente. Destaca-se a qualidade e o nível técnico das guias e manuais ambientais utilizados em algumas das IFF (em particular, no BNDES e no BNB), os quais se comparam favoravelmente com Guias similares de instituições de primeiro nível mundial. Porém, em algumas IFF este controle é quase meramente formal, e não se realizam análises independentes de impacto ambiental que

permitiriam corrigir, desde as IFF, aspectos questionáveis dos projetos. Obviamente, esta questão abre o tema delicado das relações entre as IFF e os organismos públicos de controle ambiental. Nas IFF que operam como bancos de segundo nível, não se identificaram (com a exceção do BNB) medidas de controle, permanente ou periódico, sobre questões ambientais por parte das operações desenvolvidas pelos bancos repassados de primeiro nível. E não existem condições de financiamento (taxas e prazos) preferenciais para estimular e promover este tipo de iniciativas de moderação dos impactos ambientais nos projetos de qualquer setor. O projeto de Medida Provisória proposto recentemente pelo MMA introduz condições preferenciais de financiamento somente para o crédito rural e para os denominados bens e serviços ambientais. Seria necessário elaborar alternativas de maior amplitude.

b) Em todas as IFF existem diferenças importantes nos sistemas de registro relacionados com as avaliações de impacto ambiental ou outros instrumentos de controle ambiental analisados nas solicitações de crédito, o que impede dimensionar quantitativa e qualitativamente a importância das intervenções preventivas das IFF em aspectos ambientais em toda sua carteira e por setores de atividade.

c) Todas as IFF tem nas suas carteiras projetos destinados a melhorar o meio ambiente (saneamento básico, em particular), mas em poucas se destaca esta carteira nos seus sistemas de registro e difusão.

d) Somente em algumas IFF se identificam “carteiras verdes” explicitamente. Estas carteiras de projetos destinados ao melhoramento do meio ambiente (por exemplo: agricultura orgânica, florestação para captura de carbono, energias alternativas, tecnologias limpas na produção industrial etc.) são em todos os casos muito pequenas em termos absolutos e relativos. E quase não

existem condições de financiamento (taxas, prazos em algumas instituições) preferenciais para estimular e promover este tipo de iniciativas e projetos, algo almejado pelo projeto de Medida Provisória encaminhado pelo MMA, acima referido.

e) O nível hierárquico dos responsáveis do meio ambiente nas IFF é desigual. Naquelas em que esse nível alcançou o grau de gerência ou departamento, esta situação mudou com o tempo, mesmo que no momento atual a tendência é a hierarquização dessas funções. Em outras, nunca se constituiu uma unidade com esses níveis, ou inclusive foi extinta (Finep).

f) Os processos de controle sobre questões ambientais nas operações das IFF não são nem homogêneas entre elas nem permanentes naquelas em que, em algum momento, alcançaram processos e sistemas de tomada de decisões mais orgânicos.

g) As “auditorias ambientais”, incluindo o monitoramento e avaliação ex-pós de projetos financiados (com problemas ambientais diagnosticados oportunamente, e medidas propostas para a moderação e controle incluídas com condições de financiamento, por meio de termos de compromisso) não acostumam ser realizadas organicamente em nenhuma das IFF e não se identificou informação articulada sobre esta função.

h) Em todas as IFF se detectam demandas e déficits declarados de capacitação dos quadros funcionais em questões ambientais.

i) Em algumas IFF se identificam ações tendentes a envolver os clientes e o público em geral sobre aspectos ambientais. Mas isto em geral ainda é deficitário, e esta vinculado com serias deficiências nos mecanismos da participação promovidos pelo setor público para assegurar maiores controles sociais sobre o meio ambiente.

Porém, outro gargalo que parece estar sendo enfrentado pelas instituições financeiras é externo às mesmas, e se refere às dificuldades vinculadas com a operacionalidade do próprio setor público ambiental. Por um lado, trata-se de problemas vinculados com as atribuições jurisdicionais em relação a diferentes atividades setoriais ou localizações territoriais (conflitos entre organismos fiscalizadores de diferentes níveis, indefinição de títulos de propriedade etc.). Por outra parte, trata-se de deficiências de aparelhamento ou de entorpecimentos da gestão dos organismos responsáveis pelo licenciamento ambiental, que com frequência acabam constituindo empecilhos ou demoras injustificadas nas operações de financiamento, desmoralizando, dessa forma, a própria imagem institucional dos bancos.

Outro ítem a ser levado em conta é o que se refere à participação social em relação às operações financeiras. Nesse sentido, parece ser que a constituição de relações fluídas de diálogo com organizações da sociedade civil, a partir de diferentes formatos e em diferentes temporalidades, passará a ser uma necessidade cada vez mais premente para as instituições financeiras em geral, e para as públicas em particular. Não se trata apenas de uma estratégia para minimizar o risco ambiental das instituições, senão de uma compreensão das necessárias dimensões participativas de toda política pública democrática, condição efetiva para alcançar uma perspectiva sustentável de desenvolvimento econômico e social.

Por último, considerando que as instituições financeiras públicas do Brasil, mesmo com todas as dificuldades e limitações assinaladas, ocupam de qualquer modo uma posição de destaque e até de pioneirismo no contexto latino-americano como incorporadoras das dimensões ambientais como critério para suas operações, nos parece que seria desejável aproveitar essa experiência para induzir processos equivalentes, em uma cooperação virtuosa, com outras instituições da região. Instituições internacionais como o PNUMA ou a própria FLACSO podem colaborar em uma dinâmica de estímulo à criação de uma rede

regional de instituições financeiras públicas comprometidas com a sustentabilidade.

Outras conclusões, então, se referem a estas questões.

8) O contexto normativo e institucional influi sobre o acionar das IFF. Em particular, se deve assinalar:

a) As demoras e conflitos de competências no outorgamento das licenças ambientais por parte dos organismos federais, estaduais e/ou municipais, causados tanto por superposições de jurisdições como por debilidades técnicas de vários órgãos públicos (em particular, estaduais e municipais).

b) A falta de homogeneidade no respeito às normas vigentes por parte dos bancos privados e o incipiente desenvolvimento da jurisprudência ambiental gera ainda muita ambigüidade em relação às responsabilidades envolvidas, o qual provoca concorrência desleal para as IFF e, obviamente, prejuízos eventuais ao meio ambiente. A recente proposta do MMA de modificação do artigo 12 da Lei 6.938 aponta a resolver estas diferenças, pois exigirá aos bancos privados a cobrança do licenciamento ambiental para a concessão de créditos.

c) A falta de normativa que regularize mercados ambientais incipientes (certificação de carbono, certificações orgânicas, certificações “limpas” etc.) obstaculiza o desenvolvimento de produtos financeiros verdes.

9) O aprimoramento dos sistemas de registro e difusão de informações virá também a contribuir com o diálogo necessário com setores da sociedade civil (grupos ambientalistas, comitês cidadãos etc.), em uma perspectiva de transparência e democratização das políticas públicas.

10) Não se tem registrado ações das IFF no âmbito regional ou sub-regional (Mercosul), mesmo que algumas delas financiem operações de comércio, de serviços e de construção de infraestrutura por parte de empresas brasileiras nesses países.

Recomendações

O elenco de conclusões acima referido sustenta, em geral, a proposta das seguintes recomendações, ordenadas segundo tópicos relevantes.

Sobre o contexto normativo e institucional

As iniciativas e o desempenho das IFF em matéria ambiental se localizam em um conjunto de normas e de instituições que estão, naturalmente, fora do controle das mesmas. Mas esta situação está na origem de uma série de problemas e de obstáculos para aumentar a eficiência do desempenho das IFF tanto em matéria de prevenção de prejuízos ambientais como no desenvolvimento da promoção de projetos verdes. Esta problemática soluciona-se com a adoção das seguintes recomendações:

1) Em forma similar à proposta do MMA para estabelecer crédito rural preferencial àqueles projetos destinados à produção de bens e serviços ambientais no setor agropecuário, **seria recomendável estabelecer linhas de crédito preferencial** (a ser operacionalizada pelas IFF) para estimular projetos e investimentos dirigidos para corrigir situações que afetam negativamente o meio ambiente em qualquer âmbito ou setor (urbano, de produção mineira ou industrial etc.), como medidas adequadas para enfrentar os problemas decorrentes dos “passivos ambientais”, assim como para promover “projetos verdes” em setores fora do âmbito rural ou agropecuário (produção limpa, energias alternativas etc.). O estabelecimento destas linhas de “crédito ambiental” deveria ser estudado adequadamente, para identificar as fontes de recursos mais apropriadas para os subsídios implícitos (incluindo não somente recursos fiscais, mas também recursos originários de outras operações creditícias)

2) Recomenda-se que o MMA se constitua na instância de registro e análise de problemas surgidos com a superposição de jurisdições, demoras e outros empecilhos similares que

afetam a aprovação dos projetos de financiamento que, do ponto de vista das IFF, seriam recomendáveis sob o ponto de vista ambiental. Desta forma, se estabeleceria um fluxo de informação muito mais fluido entre as IFF e o sistema de controle público baseado em uma casuística relevante para permitir ir desenhando soluções adequadas a estes obstáculos.

3) No mesmo sentido, recomenda-se explorar a possibilidade de estabelecer um tipo de Tribunal de Arbitragem (provavelmente no âmbito do MMA, mesmo que com uma configuração regional) para decidir em caso de conflitos entre as autoridades de licenciamento ambiental, as IFF e os promotores dos projetos.

4) Recomenda-se legislar ou modificar legislação no sentido de fazer explícita a necessidade de solicitar licenciamento ambiental, estudos de impacto ambiental e outros critérios preventivos para o setor bancário privado para financiamentos com origem em todo tipo de recursos, ampliando os alcances das modificações recentemente apresentadas pelo MMA, que os restringe a financiamentos com certos recursos diferenciados.

5) Recomenda-se que o MMA e outros organismos pertinentes estabeleçam nova regulamentação ou melhoras na existente para promover os mercados e oportunidades de negócios em “produtos verdes” (regulação dos certificados de captura de carbono, certificação de agricultura orgânica, certificação de produção limpa, certificação de aproveitamento sustentável de recursos naturais etc.).

Sobre organização e sistemas das IFF em questões ambientais

Como um diagnóstico estratégico geral, considerando o nível alcançado pelo contexto normativo e institucional do meio ambiente no Brasil, pareceria que a função principal das IFF nas próximas etapas viria a ser a de avançar “além da lei”. Não seria já suficiente

constatar o licenciamento ambiental dos projetos analisados; se trataria agora de fortalecer os processos “pró-ativos” para, através da inter-relação entre IFF e clientes, promover o uso de tecnologias e soluções técnicas mais amigáveis com o meio ambiente. No processo de tramitação das solicitações de crédito, por exemplo, seria possível avaliar com os clientes a conveniência de introduzir técnicas alternativas.

Naturalmente, este processo participativo na fase de pré-investimento irá requerer o fortalecimento substantivo das áreas técnicas das IFF, assim como uma maior interação entre as mesmas e outros serviços de provisão de assistência tecnológica (Finep, Embrapa, Sebrae etc.).

As conclusões obtidas pela pesquisa indicam algumas fraquezas na organização interna, nos sistemas e processos de tomada de decisões e nos sistemas de registro das IFF relacionadas com a variável ambiental. Neste sentido, com o objetivo de melhorar as funções de controle de prejuízos ambientais e as funções pró-ativas ambientais:

6) Recomenda-se que em **todas** as IFF se estabeleça uma **Unidade Ambiental** com hierarquia ao menos de Departamento, com o objetivo de estabelecer claramente responsabilidades funcionais com suficiente estabilidade.

7) Recomenda-se que **todas** as IFF formulem e apliquem **Manuais Ambientais** gerais que incluam explicitamente os critérios e políticas ambientais institucionais; as guias ambientais para todos os setores de financiamento, os sistemas de avaliação de impactos ambientais mais correntes; os procedimentos e processos de análise ambiental das operações e dos “produtos verdes” oferecidos. Estes elementos devem ser considerados como documentos institucionais dinâmicos, sujeitos a modificações e atualizações periódicas.

8) Recomenda-se incrementar em **todas** as IFF as ações tendentes a **informar aos clientes e ao público em geral**

sobre temas ambientais. A coordenação destas atividades com o MMA e outros organismos federais, estatais e municipais deve ser incrementada, a fim de contribuir com um aumento da eficácia dos controles sociais ambientais de forma integral.

9) Recomenda-se que em **todas** as IFF se **renovem e incrementem as ações de capacitação dos funcionários em questões ambientais**, tanto nas unidades especificamente dedicadas a estes temas como em todas as demais unidades operacionais, com o objetivo de contribuir com a cultura ambiental integralmente.

10) Recomenda-se **melhorar e em alguns casos estabelecer sistemas de registro ambiental no marco das atividades e operações das IFF**. Estes sistemas deveriam permitir conhecer permanentemente dados sobre o número de projetos analisados e aprovados, seus impactos ambientais previstos, totais e setoriais, quantificar o total do investimento comprometido segundo proposta e também quantificar os investimentos gerados para assegurar as medidas de proteção ambiental propostas. Da mesma forma, se deveriam registrar explicitamente dados relevantes dos projetos dirigidos a corrigir situações de degradação ambiental (saneamento, controle de efluentes, controle de contaminação atmosférica etc.) e também introduzir sistemas que quantifiquem adequadamente e caracterizem apropriadamente as “carteiras verdes”.

Sobre as auditorias ambientais

As ações tendentes à prevenção de prejuízos ambientais e à promoção de “projetos verdes” por parte das IFF não têm, em geral, adequado acompanhamento para constatar os impactos reais das operações financiadas no meio ambiente. Neste sentido,

11) Recomenda-se estabelecer em **todas** as IFF “auditorias ambientais”, incluindo o monitoramento e avaliação ex-pós de projetos financiados (com problemas ambientais detectados

oportunamente e com medidas de moderação e controle incluídas como condições do financiamento, por meio de termos de ajuste de conduta), assim como o seguimento dos projetos “verdes” e dos impactos efetivamente alcançados. A formulação e o desenho destes sistemas de monitoramento e avaliação ambiental deveria complementar as ações dos órgãos públicos de controle ambiental. Da mesma forma, se deveria lograr uma combinação ótima que maximize a qualidade da informação de “exemplos representativos” com os mínimos custos possíveis.

Sobre a coordenação inter-institucional entre as IFF

Várias das recomendações anteriores irão gerar custos adicionais de operação para as IFF. Muitos destes custos adicionais poderiam ser minimizados incrementando a coordenação inter-institucional entre as IFF. Além disso, o aumento efetivo das comunicações inter-institucionais gerará efeitos virtuosos na eficácia de ação ambiental do Protocolo Verde. Em particular, se propõem as seguintes recomendações:

12) Estabelecer uma **Mesa Conjunta de Trabalho sobre Meio Ambiente**, conformada pelos chefes das unidades ambientais de cada IFF. Esta Mesa também poderia agir como interlocutora principal com o MMA e outros órgãos públicos de controle e política ambiental.

13) Os temas principais de trabalho conjunto poderiam ser, em princípio:

- a) discussão e homogeneização dos manuais e guias ambientais;
- b) critérios e processos de análise e decisão;
- c) sistemas de informação operativa e sistemas de informação estatística;
- d) pesquisas de mercados de produtos verdes;

- e) metodologias para sistemas de auditoria ambiental;
- f) controles ambientais de linhas de crédito a bancos de primeiro nível.

14) Recomenda-se que os trabalhos a encarar se distribuam de forma adequada, de forma a compartilhar custos e responsabilidades e assegurar enfoques conjuntos. O aproveitamento de muitos destes instrumentos já elaborados por algumas das IFF seria altamente recomendável.

15) Parece fundamental que a Finep se integre adequadamente nestes esforços, por meio de uma coordenação a ser realizada entre o MMA e o MCT. Provavelmente deva passar por uma reformulação interna, com a criação de uma unidade ambiental com política específica neste setor. Sua especialização no apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico haverá de criar sinergias positivas com o conjunto de atividades ambientais das IFF, especialmente na perspectiva de uma definição estratégica que as projete para ações “além da lei”, se transformando em agentes dinâmicos de reconversão tecnológica.

16) Recomenda-se investir para a introdução da problemática ambiental no âmbito da Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), que reúne os bancos de desenvolvimento da região. As três maiores instituições filiadas à Alide são brasileiras e signatárias do Protocolo Verde (BNDES, BB e CEF), o que daria à iniciativa um peso específico relevante. A organização de um fórum para apresentar a experiência brasileira seria útil para todos, e isso poderá implicar em economias de escala para todas as instituições.