

Panel de Inspección

Informe y Recomendación relativos a una Solicitud de Inspección

Ref: Solicitud de Inspección Argentina: Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe (Propuesto)¹

1. El 28 de Agosto de 2006 el Panel de inspección (el “Panel”) recibió una Solicitud de Inspección (la “Primera Solicitud”) con fecha 20 de Agosto de 2006, relativa al proyecto propuesto denominado Argentina: Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe (“el Proyecto”). La Solicitud fue presentada por el Arq. Hugo Mario Arriola-Klein y la Dra. Nancy Beatriz Jullier, residentes de Chateaux Blanc, distrito de San Agustín, Provincia de Santa Fe (PSF) en Argentina. Los mismos representan a residentes que viven, trabajan, y *“son usuarios o dueños de comercios y viviendas en el lugar conocido con el nombre de Chateaux Blanc.”*² Adjuntas a la Solicitud de Inspección se encontraban copia de una carta enviada a los presidentes de las Comunas de las localidades de San Agustín y Franck con 31 firmantes, y otras comunicaciones enviadas al Banco. El Panel registró la solicitud el 11 de septiembre de 2006.
2. El 21 de septiembre de 2006 el Panel recibió una segunda Solicitud de Inspección (la “Segunda Solicitud”), con fecha 21 de Setiembre de 2006 en relación con los Proyectos antes mencionados. Esta Solicitud fue presentada por el Sr. Víctor Hugo Imhoff y la Sra. María Alejandra Azzaroni, en su propio nombre y en nombre de personas residentes en San Jerónimo del Sauce, Departamento Las Colonias, Provincia de Santa Fe, Argentina. El Panel registró la Segunda Solicitud el 27 de septiembre de 2006. La Segunda Solicitud es similar a la Primera Solicitud y hace referencia al mismo Proyecto

¹ Las Notificaciones de Registro de las Solicitudes indican que la preparación del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe podría haber sido financiada parcialmente por el Proyecto de Infraestructura Vial Provincial de Argentina (Préstamo N° 7301-AR). La Gerencia ha confirmado que “ninguna de las actividades relativas a la mejora de la Ruta Nacional 19 son financiadas en el marco del Proyecto de Infraestructura Vial Provincial”. Respuesta de la Gerencia del Banco a la Solicitud de Revisión por parte del Panel de Inspección del Proyecto de Infraestructura Vial Provincial de Argentina (Préstamo N° 7301-AR) y el Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe, propuesto, 18 de Octubre de 2006 [en lo sucesivo “Respuesta de la Gerencia”], ¶ 10.

² Solicitud de Inspección, carta con fecha 20 de Agosto de 2006, pág.1.

y problemas. Por razones de economía y eficiencia el Panel decidió procesar las dos Solicitudes conjuntamente.

A. El Proyecto

3. El Proyecto propuesto, que, de acuerdo con la Gerencia del Banco, se encuentra actualmente en preparación y no ha sido aún evaluado, apunta a mejorar las condiciones de transporte en un corredor vial estratégico que vincula la PSF con mercados regionales e internacionales.³ Este objetivo se lograría a través de dos componentes: Mejoramiento de la Ruta Nacional 19 y Fortalecimiento Institucional. El Proyecto financiaría la mejora de la Ruta Nacional 19 como parte de una estrategia más amplia destinada a facilitar los flujos de tránsito en los principales corredores viales de la PSF. Esto permitiría vincular a la provincia con nodos regionales e internacionales de transporte comercial y promover la integración regional entre tres provincias (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) en la Región Central de Argentina. La Ruta Nacional 19 es el tercer corredor en importancia en la PSF y su mejoramiento es considerado una alta prioridad por las autoridades provinciales. Al ser una ruta nacional, su mejora caería bajo la jurisdicción del Gobierno Nacional. Sin embargo, los limitados recursos fiscales han conducido al Gobierno Nacional a aceptar el ofrecimiento de la PSF de brindar financiamiento al Proyecto propuesto. Una vez que las obras estén finalizadas, la PSF transferirá los nuevos activos a la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y su mantenimiento será responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional.
4. Según la descripción que se encuentra en la Respuesta de la Gerencia, el Proyecto se ocupará de mejorar 135 kilómetros (km) de la Ruta 19 entre las ciudades de Santo Tomé en la PSF y San Francisco en la provincia de Córdoba. El Proyecto propuesto financiará la porción correspondiente a la PSF (130 km), mientras que los cinco km ubicados en la provincia de Córdoba serán financiados por la DNV. Con arreglo al Componente 1 del Proyecto, la Ruta 19 será ampliada pasando de los dos carriles existentes a cuatro carriles (autovía) – con dos carriles en cada dirección. La Gerencia indica que las obras constituyen la primera etapa de un programa destinado a la posterior conversión de la Ruta 19 en una autopista.
5. El Componente 1 del Proyecto prevé la construcción de una calzada de dos carriles para atender el tránsito Este-Oeste en paralelo con la ruta existente (estos dos nuevos carriles se convertirán en el futuro en una de las calzadas de

³ La información sobre el Proyecto propuesto que se incluye en esta sección del Informe se basa en el Documento de Información de Proyecto (*Project Information Document, PID*), las conversaciones del Panel con la Unidad de Ejecución de Proyecto durante la visita del Panel a la Argentina (Noviembre 2-10 de 2006) y con personal del Banco.

la autopista). Si bien la conversión de la Ruta Nacional 19 en una autopista no se realizará en el marco del Proyecto, la PSF expropiará tierras a lo largo de aproximadamente 75 km del lado norte de la Ruta de forma tal que la servidumbre de paso (*Right of Way*, ROW) alcanzará los 120 metros, que es la norma de diseño requerida por la DNV para la construcción de una autopista.⁴ En el marco del diseño propuesto, la calzada de dos carriles se extenderá al norte de la servidumbre de paso de 120 metros (m). La futura autopista requeriría la construcción de una calzada adicional de dos carriles que ocuparía el área central de la servidumbre de paso, al sur de la calzada a ser construida en el marco del Proyecto propuesto financiado por el Banco.

6. El Componente 1 del Proyecto también incluye la construcción de tres circunvalaciones de cuatro carriles para las ciudades de San Jerónimo del Sauce, Sa Pereyra y Frontera en la PSF; intercambiadores a nivel en las intersecciones con rutas provinciales y caminos rurales; y carriles de giro y retorno a intervalos de 6 km para facilitar el acceso a las propiedades a lo largo del corredor.
7. El componente 2 del Proyecto propuesto apunta a brindar apoyo institucional a la PSF y se compone de cinco subcomponentes vinculados con la seguridad vial, la medición sistémica de los costos de logística en la PSF, el fortalecimiento de la capacidad de planificación de la PSF para desarrollo estratégico, el fortalecimiento de la capacidad de la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) para mejorar la gestión ambiental y social, y un programa de desarrollo de capacidad de diseño para incorporar el análisis de monitoreo y evaluación de proyectos de infraestructura.

B. Financiamiento

8. El costo total de la porción santafesina del Proyecto se estima en el equivalente a U\$S 175,2 millones. El Préstamo propuesto del BIRF a la PSF sería de U\$S 126,7 millones, en tanto que U\$S 48,5 millones serían financiados por la PSF. La República Argentina sería garante del Préstamo. A la fecha del informe del Panel, el Proyecto no había sido evaluado.

C. Las Solicitudes

I. Primera Solicitud de Inspección

9. Los Solicitantes temen sufrir daños y ser perjudicados como consecuencia de las deficiencias u omisiones del Banco Mundial en el diseño y eventual

⁴ Durante los años 1970 el Gobierno Nacional expropió tierras a lo largo de 54 km del lado norte de la ruta.

implementación del Proyecto propuesto. Entre los daños y perjuicios alegados se cuentan la pérdida de empleos y fuentes de empleo, excesivas expropiaciones de tierras agrícolas y baja productividad en los campos restantes, contaminación sonora y visual, impactos en el paisaje, falta de comunicaciones, peligros derivados de riesgos de tránsito incluido el transporte pesado y aumento de la mortalidad vinculada con accidentes, y falta de protección policial. En la perspectiva de los Solicitantes, el Banco no ha cumplido con sus políticas operacionales y ha acordado financiar un proyecto que fue diseñado sin consultar directamente con las personas afectadas.

10. A los Solicitantes les preocupa el actual diseño del Proyecto ya que “*consiste en un cruce a desnivel utilizando un puente elevado y sus correspondientes peraltes en la Ruta N° 6 sobre la Autovía en su intersección*”.⁵ Sugieren reemplazar el cruce elevado por una rotonda.
11. En la perspectiva de los Solicitantes, una rotonda no requeriría la expropiación de una gran porción de terrenos adyacentes a la ruta; se conservarían comercios y servicios del área así como puestos de trabajo y fuentes de ingresos. Además, dado que su área tiene un historial de accidentes frecuentes, los Solicitantes consideran que modificar el diseño del Proyecto podría ayudar a reducir los accidentes y mejorar la seguridad para los peatones ya que se disminuiría la velocidad del tránsito. Los Solicitantes también afirman que de construirse el cruce elevado quedaría inutilizado un puesto policial de importancia estratégica y varias viviendas que están sobre la Ruta N° 6 quedarían detrás del talud requerido para el cruce del puente aéreo. Esto cortarían los caminos de comunicación necesarios para acceder a la nueva autovía y generaría un significativo ruido del tránsito y afectaría la visual de los propietarios de las viviendas.
12. A los Solicitantes también les preocupa la expropiación de “*bienes tales como terrenos, casas, cultivos, etc. sobretodo teniendo en cuenta que la maquinaria estatal siempre fue autista al momento de subvaluar los inmuebles*”.⁶ Afirman que, con arreglo al Proyecto, los propietarios del lado norte y el lado sur de la Ruta 19 existente estarían en situaciones desiguales. Los Solicitantes consideran que mientras que los propietarios del lado norte “*están inseguros, desposeídos e infelices*”, los frentistas del lado sur “*permanecen seguros, con mayor calidad de vida y sobretodo felices de observar que su tierra se revaloriza*”.⁷
13. Proponen que se expropien únicamente 20 metros ahora y que los restantes 70 metros que se propone expropiar bajo el actual diseño sean adquiridos en el futuro cuando efectivamente se construya la autopista. De esta manera los productores podrían continuar trabajando su tierra hasta que se inicie la

⁵ Primera Solicitud de Inspección, carta con fecha 20 de Agosto de 2006, pág. 1.

⁶ Primera Solicitud de Inspección, pág.1.

⁷ Primera Solicitud de Inspección, pág.1.

construcción de la autopista. Además, de acuerdo con los Solicitantes, los 70 metros de tierra necesarios para el diseño vial ulterior deberían expropiarse en igual proporción del lado norte y sur de la ruta.

14. Los Solicitantes afirman que han planteado sus preocupaciones al personal del Banco Mundial a través de “a) carta enviada el 07/07/06⁸ a oficina [del Banco] ubicada en Bouchard 547, piso 28, Buenos Aires (1106); b) fax el 15/08/06 al 5411 43131233 perteneciente a vuestras oficinas [del Banco]; c) correo electrónico el 16/08/06 a las Srtas. María Laudonia (Prensa) y María José Ravalli (Información y Publicaciones) pertenecientes al staff del Banco Mundial; d) correo electrónico el 18/08/06 a la Sra. Myrna Alexander, Directora para Argentina del Banco Mundial.”⁹ Los Solicitantes indican que no han recibido ninguna respuesta a estas comunicaciones.
15. En su Solicitud al Panel de Inspección, los Solicitantes pidieron al Panel que recomendara al Directorio Ejecutivo del Banco Mundial la realización de una investigación sobre los asuntos alegados.
16. En la Notificación de Registro el Panel observó que lo antes planteado podía constituir incumplimiento por parte del Banco de distintas disposiciones de las siguientes Políticas y Procedimientos operacionales:

OP/BP 4.01 Evaluación Ambiental
OP/BP 4.12 Reasentamiento Involuntario
Política del Banco Mundial sobre Divulgación de Información

II. La Segunda Solicitud de Inspección

17. Los Segundos Solicitantes consideran que es probable que sufran daños como consecuencia de las deficiencias u omisiones del Banco Mundial en el Proyecto propuesto. Los daños incluyen pérdidas derivadas de la excesiva expropiación de tierras agrícolas; de la división en forma de diagonal de tambos, haciendo prácticamente imposible la continuidad de esta actividad; reducción de la productividad y discriminación. Consideran que es probable que sufran daños psicológicos e inseguridad económica.
18. De acuerdo con los Segundos Solicitantes, el Proyecto debe tener en cuenta las condiciones sociales y económicas del área comprendida entre las ciudades de Santo Tomé y Frontera sobre la Ruta Nacional 19. Afirman que el Proyecto está utilizando un diseño de 40 años de antigüedad que disponía la construcción de una autopista provincial paralela a la Ruta 19, a fin de mejorar la intercomunicación del área. Sin embargo, argumentan que las realidades y por

⁸ Durante la visita de elegibilidad del Panel los Solicitantes indicaron que la fecha efectiva de la carta fue 7 de Agosto de 2006.

⁹ Primera Solicitud de Inspección, pág.1.

lo tanto las necesidades han cambiado en los años transcurridos, y que estos factores no fueron considerados en el diseño y preparación del Proyecto propuesto.

19. Los Solicitantes afirman que en la época del proyecto original, la producción del área provenía principalmente de tambos, que dependían de un efectivo transporte a las plantas de procesamiento. De acuerdo con los Segundos Solicitantes, la mayoría de estas explotaciones ahora han desaparecido, permanecen apenas unos pocos “*tambos tipo empresa*” y la mayoría de los propietarios son ahora minifundistas.¹⁰ También afirman que los únicos lugares que permanecen habitados en su totalidad en el área son los cercanos a las rutas principales tal como la Ruta Nacional 19. En cada empalme han surgido estaciones de servicio, comedores y comercios.
20. De acuerdo con la Solicitud, debido a este cambio en el contexto, la transformación de la Ruta 19 y las expropiaciones necesarias al efecto no son lógicas. En el marco del Proyecto, se expropiarían 1000 hectáreas y se destruirían muchas viviendas y construcciones, pero en realidad resultarían afectadas de 2000 a 3000 hectáreas ya que estas tierras adicionales no podrían utilizarse para actividades productivas como con anterioridad ya que quedarían aisladas sin acceso a la autovía. En la perspectiva de los Solicitantes, algunos campos serían divididos y esto también dificultaría las actividades de producción.
21. Los Solicitantes reconocen que la mejora de la ruta existente es necesaria y creen que “*desarrollar un proyecto integral y coherente donde se minimicen los perjuicios a los damnificados*” permitiría “*orientar un nuevo polo productivo*”¹¹ Argumentan que el Proyecto sería razonable si tomara menos tierras de lo planificado, indemnizara a los propietarios a valores actualizados de los bienes expropiados y tuviera en consideración que hay personas que podrían perder sus medios de subsistencia.
22. A los Solicitantes también les preocupa la seguridad vial. Consideran que el Proyecto debe garantizar el acceso seguro a las propiedades adyacentes y que los cruces deben contar con medidas para reducir la velocidad. Los Solicitantes también afirman que se han modificado los caudales de escurrimiento de aguas y que esto ha creado situaciones críticas en varias partes de la ruta.
23. Los Solicitantes afirman que han planteado sus inquietudes al personal del Banco Mundial y que enviaron un fax el 21 de Setiembre de 2006. En su Solicitud al Panel, los Solicitantes piden al Panel de Inspección que recomiende al Directorio Ejecutivo del Banco Mundial la realización de una investigación sobre las cuestiones mencionadas.

¹⁰ Segunda Solicitud de Inspección, con fecha 21 de septiembre de 2006, pág. 2.

¹¹ Segunda Solicitud de Inspección, pág. 3.

24. De acuerdo con la Notificación de Registro del Panel, los temas antes planteados podrían constituir incumplimiento por parte del Banco de varias disposiciones de las siguientes Políticas y Procedimientos operacionales.

OP/BP 4.01

Evaluación ambiental

OP/BP 4.12

Reasentamiento involuntario

D. Respuesta de la Gerencia

25. El 18 de Octubre de 2006 la Gerencia presentó su Respuesta a las dos Solicitudes de Inspección. La Respuesta se refiere tanto a la Primera como a la Segunda Solicitud.
26. La Respuesta, que incluye siete anexos, brinda información de referencia sobre el Proyecto. Además, analiza varios de los denominados “aspectos especiales” del Proyecto, tales como (1) los plazos para que la PSF y la Gerencia respondan a las inquietudes de los Solicitantes; (2) Consulta; (3) Diseño para mejorar la Ruta Nacional 19; y (4) Aplicación por parte del Banco de sus políticas de salvaguarda. En el Anexo 1 de la Respuesta de la Gerencia se incluyen respuestas detalladas a cada uno de los planteos específicos realizados por los solicitantes. La Gerencia considera que ha “*aplicado de manera consistente y plena sus políticas y procedimientos.*”¹²
27. La Respuesta incluye un resumen inicial de la posición de la Gerencia con respecto a los temas planteados. La Gerencia cuestiona la elegibilidad de la Solicitud sobre la base de que la Gerencia careció del tiempo adecuado para responder a las inquietudes de los Solicitantes antes de que se presentaran las Solicitudes al Panel. La Gerencia afirma también que el proceso de consulta se encuentra aún en curso y que el diseño está evolucionando puesto que el Proyecto todavía está en la fase de preparación.
28. Con respecto al tema del cruce elevado planteado en la Primera Solicitud, la Respuesta afirma que el problema ha sido resuelto: el cruce sobre nivel no será construido, tal como lo pidieron los Solicitantes, y la intersección entre la Ruta Nacional 19 y la Ruta Provincial 6 tendrá un intercambiador a nivel. En lo que hace a la cantidad de tierra a ser expropiada, que los Solicitantes encuentran excesiva, la Gerencia afirma que “*se analizaron cuidadosamente esquemas alternativos de expropiación de tierras y se confirmaron los requisitos del diseño sobre la base de fundamentos económicos, técnicos y sociales.*”¹³

¹² Respuesta de la Gerencia, ¶ 19

¹³ Respuesta de la Gerencia, ¶ 19

29. El primer tema especial que aborda la Respuesta de la Gerencia se refiere al plazo para responder a las inquietudes de los Solicitantes. De acuerdo con la Gerencia, el hecho de que la carta de los Primeros Solicitantes fuera recibida por el Banco el 15 de Agosto de 2006 y que la Solicitud fuera presentada el 20 de Agosto, mientras que los Segundos Solicitantes enviaron su carta el mismo día que presentaron la Solicitud, *“impide que la Gerencia pudiera interactuar y reaccionar de manera oportuna a las inquietudes planteadas.”*¹⁴ La Respuesta indica que el Banco no tiene registro de una carta supuestamente enviada por los Primeros Solicitantes al Banco el 7 de Julio de 2006.¹⁵
30. La Gerencia afirma que el proceso de consulta se inició en abril de 2006 y que aún se encuentra en curso con las comunidades potencialmente afectadas próximas a la servidumbre de paso. De acuerdo con la Gerencia, se presentaron y discutieron con las comunidades el Plan de Mitigación Ambiental y Social (PMAyS) y el Plan de Acción de Reasentamiento (PAR), junto con temas clave tales como la cantidad de tierra a ser expropiada y el proceso de expropiación, el acceso a las propiedades frentistas de la ruta, la preservación de árboles y la construcción de senderos para ciclistas. La Gerencia afirma que *“estas consultas han sido críticas en el proceso de toma de decisiones”*¹⁶ con respecto a temas tales como, por ejemplo, los programas de restauración de ingresos en áreas urbanas. Además, la Gerencia indica que mediante un buzón electrónico y buzones en 15 localidades se brindó a las personas afectadas un medio para expresar sus inquietudes y hacer llegar sus comentarios.
31. De acuerdo con la Gerencia, algunos de los Solicitantes participaron en reuniones que estuvieron abiertas al público en general. Una reunión celebrada el 7 de Agosto de 2006 en San Agustín contó con la asistencia de 31 ciudadanos, incluyendo frentistas y comerciantes de la Ruta Nacional 19 y la Ruta Provincial 6 (en la intersección con la Ruta 19). La Gerencia también cita una reunión celebrada el 10 de Agosto, en la que participó un firmante de la Segunda Solicitud. Se incluye un resumen de los temas planteados en las consultas y una lista de participantes junto con el borrador del informe PMAyS. La Gerencia afirma que la preparación del Proyecto, desde la identificación a la preevaluación (la actual etapa del Proyecto), *“ha incorporado una revisión de las inquietudes específicas planteadas por los Solicitantes en relación con las mejoras en la Ruta Nacional 19.”*¹⁷
32. La Gerencia también indica que, a fin de abordar las inquietudes de los Solicitantes referidas a la adquisición de tierras y reasentamientos, solicitó a la PSF el estudio de opciones alternativas para reducir la cantidad de tierra a ser expropiada. El Banco pidió a la PSF que considerara la posibilidad de construir la calzada central en lugar de la calzada norte en el marco del Proyecto, a fin de

¹⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 19.

¹⁵ Esta carta tenía en realidad fecha del 7 de Agosto de 2006. Véase la nota 8 más arriba.

¹⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 23.

¹⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 28.

minimizar las expropiaciones. La Gerencia menciona que en un informe emitido el 27 de Julio de 2006, la PSF confirmó que, según lo planificado, expropiará tierras para alcanzar la servidumbre de paso planificada de 120 m sobre el lado norte, por tres razones principales. La primera se vincula con los costos de construcción y potenciales externalidades ambientales negativas. De acuerdo con la Respuesta, de reducirse la servidumbre de paso, los suelos para la construcción de los terraplenes deberían extraerse parcialmente de una ubicación alejada del emplazamiento de la ruta, donde sería necesario comprar tierra y transportarla al lugar de la construcción, lo que duplicaría el costo de construcción de los terraplenes. Además, la extracción de suelo de ubicaciones externas a la servidumbre de paso crearía pasivos ambientales negativos. La segunda razón para mantener una servidumbre de paso de 120m es que permitirá la construcción de frecuentes puntos de retorno para minimizar las restricciones de acceso a las propiedades, según lo solicitado por las comunidades afectadas. La tercera razón para confirmar el diseño del Proyecto es que las normas de la DPV requieren 120m de servidumbre de paso para la eventual construcción de una autopista, según se planifica en la fase dos del programa.

33. La Gerencia también plantea que las propuestas de los Solicitantes referidas a adquisición de tierras serían incongruentes con la resolución de otras inquietudes expresadas por los Solicitantes y no serían compatibles con un diseño costo-efectivo y seguro. La expropiación de sólo 20m de tierra del lado sur reduciría la servidumbre de paso a un ancho tal que no permitiría la construcción de una autovía y redundaría en la expropiación de instalaciones ubicadas en la intersección de la Ruta Nacional 19 y la Ruta Provincial 6. La propuesta de expropiar cantidades iguales a ambos lados requeriría expropiaciones adicionales. Por último la Gerencia observa que la propuesta de expropiación incremental, en la que la adquisición de los 120m de servidumbre de paso se difiere hasta la decisión de construir una autopista, fue rechazada por la PSF debido a la necesidad de extraer suelo de la propia servidumbre de paso de 120m para usar en los terraplenes de la autovía.
34. La Gerencia observa que los comercios y servicios mencionados por los Solicitantes están ubicados al sur del último diseño de alineación de la ruta presentado por la provincia y que no serán afectados. En opinión de la Gerencia, estos comercios se beneficiarán al incrementarse el volumen de tránsito con posterioridad a la mejora de la ruta. La Gerencia no espera que se produzca ningún impacto negativo en la industria como consecuencia de las mejoras, sino más bien impactos positivos derivados de la reducción de los costos de transporte.
35. La Gerencia menciona que la PSF se encuentra preparando un Plan de Acción de Reasentamiento (PAR) que satisface los requisitos del OP 4.12. La Gerencia indica que la Ruta Nacional 19 es un área de baja densidad de población y de actividades productivas agrícolas y ganaderas intensivas. La Respuesta afirma

que de las 1.313 hectáreas necesarias para la mayor servidumbre de paso, quedan por expropiar 633 hectáreas de 210 frentistas de la ruta, de las cuales 190 están en la PSF. La mayoría de las propiedades será afectada en forma solamente parcial, y en el caso de más de la mitad de éstas (56%), se afectará menos del 10% de la superficie total. Serán desplazadas 27 construcciones (viviendas y comercios): 15 a ser reubicadas dentro de la misma propiedad, 4 en nuevas propiedades y 8 están siendo evaluadas.

36. De acuerdo con la Gerencia, las tierras expropiadas tendrán una compensación monetaria, según el monto correspondiente al costo de reemplazo a precios de mercado. La compensación se proveerá antes de realizarse la adquisición de las tierras. Además, la PSF está evaluando el estatus legal de las tierras adquiridas por expropiación en los años 1970.
37. En su Respuesta, la Gerencia indica que el Proyecto propuesto sería clasificado en la “Categoría B”. De acuerdo con la Gerencia, el área del Proyecto ya está sumamente desarrollada y no se producirán impactos ambientales adversos significativos. La Gerencia también observa que la PSF ha preparado un borrador de PMAyS integral y detallado que incluye medidas de mitigación y mejora de acuerdo con las políticas del Banco.
38. En lo que hace a las inquietudes de los Solicitantes vinculadas con el ruido e impactos pesados resultantes del Proyecto, la Gerencia indica que estos problemas se han vuelto obsoletos ya que no se construirá un cruce sobre nivel en la intersección de la Ruta Nacional 19 con la Ruta Provincial N° 6.
39. En respuesta a las afirmaciones de los Solicitantes en relación con el escurrimiento, la Gerencia observa que la provincia de los Solicitantes sufrió inundaciones significativas en 2003 y que el borrador del PMAyS aborda aspectos hidrológicos.
40. En lo que se refiere a las inquietudes de los Solicitantes relativas a seguridad vial, la Gerencia afirma que este fue un tema prioritario durante la preparación del Proyecto, que se realizó un estudio y que en el PMAyS se identificaron puntos negros de seguridad vial. La Gerencia considera que el mejoramiento de la Ruta Nacional 19 junto con las medidas identificadas en el PMAyS mejorarán la seguridad vial. El puesto policial al que hacen referencia los Solicitantes no será afectado.

E. Elegibilidad

41. El Panel debe determinar si las Solicitudes satisfacen los criterios de elegibilidad para una inspección, establecidos en la Resolución de 1993¹⁸ por la

¹⁸ Resolución N° BIRF 93-10 del 22 de septiembre de 1993, en lo sucesivo “la Resolución”

que se creó el Panel y las Aclaraciones de 1999¹⁹, y si debe recomendar la investigación de los asuntos planteados en las Solicitudes.

42. El Panel ha analizado las Solicitudes y la Respuesta de la Gerencia. La Presidenta del Panel, Edith Brown Weiss, junto con el Secretario Ejecutivo Eduardo Abbott y la Oficial de Operaciones del Panel Tatiana Tassoni visitaron Argentina del 2 al 10 de Noviembre de 2006. Durante su visita, el Panel se reunió con los firmantes de ambas Solicitudes de Inspección así como con otras personas afectadas en el área cercana a Santa Fe. El Panel también se reunió con funcionarios del Gobierno Nacional y Provincial, y con autoridades locales en Santa Fe, con la Unidad de Ejecución de Proyecto en Santa Fe y con personal del Banco en Buenos Aires y Washington.
43. El Panel desea expresar su profundo reconocimiento a los Solicitantes por mostrarle las áreas del Proyecto de interés para el Panel, y a otras personas afectadas que se reunieron con el Panel para exponer sus inquietudes. El Panel también desea agradecer a las autoridades de la PSF y a la dirección y personal de la Unidad de Ejecución de Proyecto, especialmente al Dr. Francisco Sobrero, por su fina asistencia y por proporcionar documentos y discutir puntos de interés con el equipo del Panel que visitaba el área del Proyecto. El Panel desea agradecer al Lic. Gerardo Hita, Director Nacional de Proyectos con Organismos Financieros Internacionales por reunirse con el equipo del Panel y aportar valiosas perspectivas en relación con el Proyecto propuesto, así como al personal del Banco en Buenos Aires y Washington por brindar información relevante y colaborar en la organización logística.
44. Durante la visita, el Panel confirmó que con arreglo a la Resolución los Solicitantes son partes legítimas para presentar una Solicitud de Inspección ante el Panel de Inspección. Los Solicitantes viven en el área del Proyecto y tienen intereses e inquietudes comunes según lo requiere el Párrafo 9(a). El Panel confirmó que las personas que supuestamente serían afectadas por el Proyecto han autorizado al Arquitecto Hugo Mario Arriola-Klein, Dra. Nancy Jullier, Sr. Víctor Hugo Imhoff y Sra. María Alejandra Azzaroni para representar sus intereses ante el Panel de Inspección. Varios otros habitantes locales expresaron asimismo inquietudes similares y su apoyo a la Solicitud de Inspección.
45. El Panel observa que la Solicitud *“afirma en sustancia que una violación grave por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operacionales ha tenido o podría probablemente tener un efecto adverso material sobre los solicitantes. (Párrafo 9 (b)).*
46. El Panel visitó a los Solicitantes y observó que reconocen la importancia de mejorar y ensanchar la ruta. Sin embargo, el Panel determinó que tienen

¹⁹ Las Aclaraciones de 1999 a la Resolución (en lo sucesivo “las Aclaraciones de 1999”) están contenidas en las “Conclusiones de la Segunda Revisión del Directorio relativa al Panel de Inspección” con fecha 20 de abril de 1999.

inquietudes legítimas en cuanto a que el Proyecto podría causarles daños como resultado del posible incumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos, en particular si se mantiene el actual diseño de la ruta. Los Solicitantes afirman que no fueron adecuadamente consultados durante el diseño del Proyecto y, como resultado, que el análisis de las alternativas del Proyecto no tuvo una adecuada consideración de las perspectivas, inquietudes y problemas de los Solicitantes. También afirman que el actual diseño dispone expropiaciones excesivas, que no se basan en el Proyecto propuesto a ser financiado por el Banco sino más bien en un diseño vial²⁰ que aún no ha sido apropiadamente analizado y evaluado desde el punto de vista técnico, ambiental y económico.

47. Los Solicitantes plantean que dado que son minifundistas, la pérdida de inclusive una pequeña porción de sus propiedades tendrá efectos negativos desproporcionados sobre sus actividades productivas. Afirman que en algunos casos perderán el acceso al resto de sus tierras ya que el vallado para la autovía cortará todo acceso a sus propiedades. En otros casos, se quejan de que como consecuencia de la cantidad de tierra a ser expropiada sus explotaciones ya no serán apropiadas para una producción sustentable y perderán su fuente de ingresos y subsistencia. Los Solicitantes afirman que la posible falta de cumplimiento por parte del Banco de sus políticas probablemente les causará un daño serio en el futuro.
48. El Panel destaca la afirmación de la Gerencia en el Párrafo 50 de su Respuesta en el sentido de que el Proyecto propuesto “*no ha causado ningún daño dado que se encuentra en preparación*”. El Panel observa que el párrafo 12 de la Resolución de creación del Panel dispone que “*la parte afectada debe demostrar que su derecho o interés ha sido o es probable que sea directamente afectado como resultado de una acción u omisión del Banco...*” [Énfasis agregado]. El concepto de que los Solicitantes pueden plantear sus inquietudes al Panel con respecto a daños efectivos y *potenciales* posiblemente derivados de un Proyecto financiado por el Banco está replanteado en las Aclaraciones de 1999 a la Resolución, en el párrafo 9(b).
49. El Panel observa que el asunto tema de la Solicitud no está vinculado con las adquisiciones, según lo requiere el párrafo 9(d).
50. La Solicitud satisface el requisito del párrafo 9(e) de que el préstamo relacionado no haya sido cerrado o esté sustancialmente desembolsado.²¹

²⁰ Como ya se señaló, el Proyecto financiado por el Banco dispone la construcción de una calzada de dos carriles, que transformará la ruta existente en una autovía (de cuatro carriles), pero las expropiaciones se llevan a cabo sobre la base de un Proyecto de Inversión mucho más grande que convertirá a la Ruta 19 en una Autopista (ruta de alta velocidad con accesos limitados).

²¹ De acuerdo con la Resolución, “*se considerará que este es el caso cuando al menos el 95% del producido del préstamo haya sido desembolsado*”. Nota al pie del Párrafo 14(c).

51. Además, el Panel no ha efectuado previamente una recomendación sobre el asunto tema de la Solicitud. En consecuencia, la Solicitud satisface el Párrafo 9(f).
52. Las Aclaraciones de 1999 disponen además que el Panel constatará que la Solicitud *“efectivamente afirma que el asunto ha sido puesto en conocimiento de la Gerencia y que, en la opinión de los Solicitantes, la Gerencia no ha respondido adecuadamente demostrando que ha seguido o está tomando pasos para seguir las políticas y procedimientos del Banco”* según lo establecido en el Párrafo 9(c).
53. En este contexto, al Panel le preocupa la posición de la Gerencia en el sentido de que el Panel debe determinar que estas Solicitudes son inelegibles debido a que *“la Gerencia no tuvo tiempo adecuado para abordar las inquietudes planteadas por los Solicitantes antes de que se presentaran las Solicitudes”*. La afirmación de la Gerencia se basa en la oportunidad de recepción por parte del Banco de una queja escrita y la presentación de una queja ante el Panel de Inspección. El Panel observa que la Resolución y las Aclaraciones subsiguientes no exigen que los potenciales Solicitantes/personas afectadas presenten una queja escrita formal al Banco a fin de satisfacer los criterios de elegibilidad de la Solicitud. Más bien se requiere que los Solicitantes hayan puesto en conocimiento sus problemas e inquietudes para que el Banco pueda intentar abordarlos y demostrar que ha dado cumplimiento a los procedimientos y políticas del Banco. La práctica del Panel aprobada por el Directorio Ejecutivo confirma que en este contexto el Panel no ha requerido la presentación de la carta formal de queja a la Gerencia, y la Gerencia no lo ha objetado.
54. En las actuales Solicitudes, el Panel observa que los Solicitantes y otras personas afectadas hicieron varios intentos para hacer conocer sus inquietudes en relación con el Proyecto. Uno de los Segundos Solicitantes, por ejemplo, colocó una nota dirigida a las autoridades del Proyecto con fecha 29 de Junio de 2006 en uno de los buzones mencionados en la Respuesta de la Gerencia (más de dos meses antes de presentar la Solicitud y enviar una carta formal al Banco), pero no recibió respuesta. Los Solicitantes enfatizaron de manera reiterada que nadie del Banco los había contactado.
55. El Panel observa, sin embargo, que la Respuesta de la Gerencia indica que los *“Solicitantes fueron parte del proceso de consulta, asistieron a reuniones de consulta e intercambiaron correos electrónicos con personal de la UEP,”*²² y que el personal del Banco realizó varias misiones al área del Proyecto para la preparación del mismo.²³ El personal del Banco informó al Panel que tienen información detallada sobre las áreas afectadas, explotaciones agropecuarias y

²² Respuesta de la Gerencia, ¶ 19.

²³ Véase el Anexo 6 de Respuesta de la Gerencia *“Lista de misiones del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe,”* pág. 47.

comercios y escuelas afectadas, y las alegaciones de expropiaciones excesivas.²⁴ El Panel no encontró evidencia de que personal del Banco o sus consultores hubieran tenido ningún contacto con los Solicitantes y con las personas que contactaron al Panel, con anterioridad a la recepción de las cartas formales de los Solicitantes.

56. El Panel observa las circunstancias especiales de las dos Solicitudes. Los Primeros Solicitantes se dirigieron al Banco por escrito en agosto, poco tiempo antes de presentar su solicitud al Panel.²⁵ Los Segundos Solicitantes enviaron una carta de queja a las autoridades del Proyecto el 29 de junio de 2006, como ya se señaló, pero se contactaron con el Banco y el Panel al mismo tiempo en septiembre de 2006. En este sentido, el Panel observa que ha sido difícil para los Solicitantes saber sobre la posibilidad de poner sus problemas en conocimiento del Banco y cómo hacerlo.
57. El Panel observa, además, que una de las principales inquietudes de la Primera Solicitud parece ahora haber sido encarada (véase el párrafo 28 precedente). Otras inquietudes contenidas en la Primera Solicitud y las preocupaciones expresadas en la Segunda Solicitud no habían sido aún abordadas a la hora de la visita del Panel, pero el Panel observa que el Banco parece estar ahora en contacto con los Segundos Solicitantes y otras personas afectadas.
58. Si bien los Solicitantes son elegibles por lo demás para presentar una Solicitud de Inspección, el Panel determina que los Solicitantes no cumplieron el criterio de procedimiento establecido en el párrafo 9(c) de las Aclaraciones de 1999 de que *“el asunto haya sido puesto en conocimiento de la Gerencia”*. En consecuencia el Panel no está en condiciones de recomendar si debe realizarse una investigación de los asuntos alegados en las Solicitudes.²⁶
59. Al Panel le causan gran inquietud las afirmaciones contenidas en la Respuesta de la Gerencia que sugieren que el ejercicio por parte de los Solicitantes de su derecho de plantear sus inquietudes ante el Panel de Inspección en la etapa de diseño del Proyecto sería perjudicial para la preparación del Proyecto o la capacidad de la Gerencia de responder a sus inquietudes.
60. El Panel señala la siguiente afirmación que se encuentra en el párrafo 48 de la Respuesta de la Gerencia

²⁴ Esto parecería sugerir que la Gerencia era consciente del tipo de inquietudes planteadas por los Solicitantes.

²⁵ Durante su visita a la Argentina, el Panel confirmó que la carta inicial de los Primeros Solicitantes al Banco fue presentada en Agosto de 2006.

²⁶ El Panel alcanzó una conclusión similar en la Solicitud de Filipinas. Filipinas: Segundo Proyecto de Alcantarillado de Manila, Informe y Recomendación del Panel de Inspección, 3 de Diciembre de 2003.

“Las fases preparatorias de diseño y evaluación del Proyecto están efectivamente avanzando de una manera sensible a los Solicitantes y en cumplimiento de las políticas. Es durante tales fases de diseño preliminar que la Gerencia se encuentra en mejores condiciones de reaccionar ante tales inquietudes, como lo hubiera hecho si los Solicitantes le hubieran dado la oportunidad de hacerlo” [Énfasis agregado]

El Panel quisiera enfatizar que el párrafo 17 de la Resolución dispone que *“El Presidente del Panel informará a los Directores Ejecutivos y al Presidente del Banco con prontitud a la recepción de una Solicitud de Inspección”*. El Panel estableció un proceso de registro de Solicitudes para formalizar la pronta notificación de toda Solicitud recibida a los Directores Ejecutivos y la Gerencia. De acuerdo con sus Procedimientos Operativos, el Panel registra una Solicitud de Inspección **excepto** cuando *“el asunto está sin duda manifiestamente fuera del mandato del Panel”*.²⁷ Esto no se aplica a ninguna de las dos Solicitudes de Inspección recibidas en relación con el propuesto Proyecto de Infraestructura de Santa Fe en Argentina.

61. En lo que hace a la sugerencia de la Gerencia de que el Panel no debería procesar las Solicitudes durante la etapa de diseño de la preparación del Proyecto, el Panel señala que la Resolución claramente dispone que puede presentarse una Solicitud de Inspección *“con respecto al diseño, evaluación o implementación de un Proyecto financiado por el Banco”* (párrafo 12). Las Aclaraciones de 1996 a la Resolución disponen que el término *“proyecto”* según se usa en la Resolución incluye *“los proyectos bajo consideración de la Gerencia del Banco así como proyectos ya aprobados por los Directores Ejecutivos”*. Además, el párrafo 23 de la Resolución expresamente dispone que *“los hallazgos del Panel y las acciones completadas **durante la preparación del proyecto** también serán analizadas en el informe de evaluación del personal cuando el proyecto es presentado a los Directores Ejecutivos para su financiamiento”*. [Énfasis agregado]. El Directorio Ejecutivo reconoció claramente la utilidad de la intervención del Panel en las etapas tempranas de un proyecto e impuso que los documentos presentados al Directorio para la aprobación del préstamo describan y tengan en cuenta los hallazgos del Panel.
62. En este contexto, el Panel también quisiera señalar que la presentación de una Solicitud de Inspección no impide que la Gerencia entable un diálogo constructivo con los Solicitantes para intentar abordar sus inquietudes. Este es el caso, por ejemplo, en lo que hace a recientes Solicitudes de Inspección presentadas con respecto a Nigeria: Proyecto de Gasoducto de África Occidental y Rumania: Proyecto de Cierre de Mina y Mitigación Social. El 19 de septiembre de 2006 el Panel recomendó al Directorio Ejecutivo el cierre del procesamiento de la Solicitud de Inspección de Rumania dado que todas las inquietudes de los Solicitantes habían sido adecuadamente abordadas por la

²⁷ Panel de Inspección, Procedimientos Operativos adoptados por el Panel el 19 de agosto de 1994, ¶ 22.

Gerencia del Banco y las autoridades del Proyecto.²⁸ Además, en el caso bajo análisis, el registro de las Solicitudes de hecho no impidió que la Gerencia se reuniera con uno de los Segundos Solicitantes en un esfuerzo por abordar sus inquietudes.

F. Conclusiones

63. Las Solicitudes y las Respuestas de la Gerencia contienen afirmaciones e interpretaciones contrapuestas en relación con las cuestiones, hechos, cumplimiento de políticas y procedimientos del Banco, y daños. El Panel sólo puede abordar estos temas en el curso de una investigación.
64. No obstante, si bien los Solicitantes son por lo demás elegibles para presentar una Solicitud de Inspección, el criterio de procedimiento del párrafo 9(c) que requiere que los Solicitantes hayan puesto el *“asunto (...) en conocimiento de la Gerencia y que, en opinión del Solicitante, la Gerencia no haya respondido adecuadamente demostrando que ha seguido o está tomando pasos para seguir las políticas y procedimientos del Banco”* no ha sido plenamente satisfecho. En consecuencia, el Panel no puede efectuar una recomendación sobre si debe investigarse el asunto que es tema de las Solicitudes de Inspección.
65. Si el Directorio Ejecutivo concuerda con lo anterior, el Panel de Inspección informará a los Solicitantes y a la Gerencia en consecuencia.

²⁸ INSP/R2006-0006. Véanse también las Solicitudes de Inspección referidas a Bangladesh: Proyecto de Puente Multipropósito de Jamuna, Filipinas Segundo Proyecto de Alcantarillado de Manila, México: Proyecto de Biodiversidad de Comunidades Indígenas, y Argentina: Préstamo Especial de Ajuste Estructural.