

Panel de Inspección

Informe y Recomendación relativos a una Solicitud de Inspección

Ref: Solicitud de Inspección Argentina: Proyecto de infraestructura vial de Santa Fe (Préstamo No. 7429-AR)

1. El 13 de Septiembre de 2007 el Panel de inspección (el “Panel”) recibió una Solicitud de Inspección, con fecha 7 de Septiembre de 2007, relativa al proyecto denominado ‘Argentina: Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe’ (“el Proyecto”). La Solicitud estaba firmada y presentada por el Sr. Héctor E. Jullier y la Sra. Ana Rosa Tizianel, residentes de Franck, Provincia de Santa Fe (PSF), Argentina, en su propio nombre y de otros diez residentes del área afectada por el Proyecto, quienes también habían firmado la Solicitud (los “Solicitantes”). El 26 de septiembre de 2007, los Solicitantes le enviaron al Panel ciertas aclaraciones relativas a los términos de la Solicitud de Inspección. También le pidieron al Panel que una carta dirigida al Panel con fecha 31 de agosto de 2007, y documentos que adjuntaron, fueran tratados como parte de la Solicitud de Inspección. La Solicitud del 7 de septiembre, las aclaraciones del 26 de septiembre y la carta del 31 de agosto constituyen la Solicitud de Inspección (la “Solicitud”).
2. Los Solicitantes alegan que ellos, y otros residentes del área, son y serán afectados directamente por el diseño y ejecución del Proyecto. Adjuntan a la Solicitud varios documentos que proporcionan antecedentes e información técnica relativa a las preocupaciones de los Solicitantes con referencia a indemnizaciones, diseño de la autovía y supuestos impactos ambientales y económicos del Proyecto, junto con copias de cartas enviadas y recibidas de autoridades provinciales y nacionales y del personal del Banco Mundial¹.
3. La Solicitud de Inspección es la tercera Solicitud que el Panel ha recibido con respecto a este Proyecto. Plantea temas muy similares a los presentados en las dos

¹ “Banco Mundial,” “Banco” o “BIRF” significa el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

solicitudes previas.² El 28 de agosto de 2006, el Panel recibió una Solicitud de Inspección (la “Primera Solicitud”), con fecha 20 de agosto de 2006. La Solicitud fue presentada por el Sr. Hugo Mario Arriola-Klein y la Dra. Nancy Beatriz Jullier, residentes de Chateaux Blanc, distrito de San Agustín, PSF, Argentina. Representaban a residentes que viven y trabajan en la localidad conocida como Chateaux Blanc. El 21 de septiembre de 2006, el Panel recibió una segunda Solicitud de Inspección. Dicha 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, PSF, Argentina.

4. El Panel registró la Primera y la Segunda Solicitud y decidió procesarlas en conjunto por razones de economía y eficiencia, dado que se referían al mismo Proyecto y temas. El Panel evaluó si estas dos Solicitudes eran elegibles y si ameritaban una investigación. Llegó a la conclusión de que si bien los Solicitantes eran elegibles en otros sentidos para presentar una Solicitud de Inspección, el criterio de procedimiento que establece 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 había sido plenamente satisfecho. Por consiguiente, el Panel determinó que no podía hacer una recomendación sobre si debía investigarse el tema referido en las Solicitudes de Inspección en dicha oportunidad.³
5. El Panel registró la tercera y actual Solicitud de Inspección en el Registro del Panel de Inspección y notificó al Directorio Ejecutivo y la Gerencia del Banco al respecto el 19 de octubre de 2007. La Gerencia presentó su Respuesta a la Solicitud de Inspección el 20 de noviembre de 2007.
6. El 21 de diciembre de 2007, el Panel le solicitó al Directorio Ejecutivo que extendiera el plazo para presentar un Informe y Recomendación, plazo que originalmente vencía ese mismo día. En su Memorándum a los Directores Ejecutivos, el Panel señaló que el procesamiento de la Solicitud coincidía con recientes cambios en el Gobierno de la PSF, con la consiguiente designación de nuevos funcionarios y posibles cambios de personal en la Unidad de Ejecución de Proyecto (UEP). En vista de esto, “y después de haber discutido el tema con los Solicitantes y el Director Ejecutivo que representa a la Argentina” el Panel de Inspección consideró que *“los intereses de todas las partes involucradas en la Solicitud serían mejor atendidos si el Panel demora la emisión de su informe sobre la elegibilidad de la Solicitud y su recomendación ...”* *“alrededor de 90*

² Cuatro de los actuales Solicitantes también se encontraban entre las personas que firmaron las Solicitudes anteriores recibidas por el Panel en relación con el Proyecto.

³ Informe y Recomendación del Panel de Inspección, Solicitud de Inspección, Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe, Argentina (Propuesto), 16 de noviembre de 2006, ¶64.

días.”⁴ El Directorio aprobó la recomendación del Panel mediante su no objeción el 9 de enero de 2008.

7. El propósito de este Informe es determinar si la Solicitud satisface los criterios de elegibilidad para una inspección, establecidos en la Resolución de 1993⁵ por la que se creó el Panel y las Aclaraciones de 1999⁶, y si debe recomendar la investigación de los asuntos planteados en la Solicitud.

A. El Proyecto

8. El Proyecto apunta a mejorar las condiciones del transporte, incluida la seguridad vial, de un segmento de la Ruta Nacional 19⁷ entre la PSF y la Provincia de Córdoba, a lo largo de un corredor estratégico que vincula la PSF con mercados regionales e internacionales. Entre los objetivos del Proyecto también cabe mencionar la identificación de restricciones en la infraestructura de transporte y facilitación del comercio, la promoción de la planificación territorial, la evaluación y gestión de los impactos sociales y ambientales resultantes de la ejecución de grandes obras civiles, y el monitoreo y evaluación de la ejecución de inversiones en infraestructura.⁸ Estos objetivos han de lograrse a través de dos componentes: obras civiles (Parte 1) y fortalecimiento institucional (Parte 2). La Solicitud de Inspección plantea temas relativos a la Parte 1 del Proyecto, que dispone el mejoramiento de la Ruta 19 entre la ciudad de Santo Tomé en la PSF y el límite con la Provincia de Córdoba, incluido el ensanchamiento de este segmento de la ruta para convertirla en una calzada con dos carriles. Este componente del Proyecto también prevé la rectificación de tres curvas cerradas, y la construcción de derivaciones con cuatro carriles en San Jerónimo del Sauce y Sá Pereyra, intercambiadores a nivel en las intersecciones con caminos rurales y urbanos, y carriles de giro y retornos a intervalos de 6 Km. cada uno.⁹
9. De acuerdo con la respuesta de la Gerencia, el Proyecto es parte de una estrategia más amplia de infraestructura destinada, entre otras cosas, a convertir a Santa Fe en la provincia más competitiva de Argentina.¹⁰ Dado su carácter de ruta nacional, la mejora de la Ruta 19 caería bajo la jurisdicción del Gobierno Nacional. Sin embargo, los limitados recursos fiscales han conducido al Gobierno

⁴ Memorándum a los Directores Ejecutivos y Suplentes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Argentina: Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe (Préstamo No. 7429-AR), Extensión de la fecha de presentación de informe, INSP/R2007-0007, 27 de diciembre de 2007.

⁵ Resolución No BIRF 93-10 del 22 de septiembre de 1993, en lo sucesivo, “la Resolución”

⁶ Las Aclaraciones de 1999 a la Resolución (en lo sucesivo “las Aclaraciones de 1999”) están contenidas en las “Conclusiones de la Segunda Revisión del Panel de Inspección por parte del Directorio”, con fecha 20 de abril de 1999.

⁷ Ruta Nacional 19, en lo sucesivo “Ruta 19.”

⁸ Convenio de Préstamo, Apéndice 1 (Descripción del Proyecto).

⁹ Convenio de Préstamo, Apéndice 1.

¹⁰ Respuesta de la Gerencia a la Solicitud de Inspección, 20 de noviembre de 2007, ¶10. Se adjunta como Anexo II de este Informe.

Nacional a aceptar el ofrecimiento de la PSF de brindar financiamiento al Proyecto.¹¹

10. La Gerencia indica que el mejoramiento de la Ruta 19 es la primera fase de un proyecto que comprende dos fases. La primera fase, financiada por el Banco Mundial, contempla el mejoramiento de un total de 136 Km. de la Ruta 19 entre las ciudades de Santo Tomé en la PSF y la Provincia de Córdoba, y la construcción de una calzada con dos carriles para convertir la Ruta 19 en una autovía con cuatro carriles. En la segunda fase, en el futuro la Ruta 19 sería transformada en una autopista, con calzadas de dos carriles y accesos limitados por peaje.¹² El Banco financia el mejoramiento de 130 km de la Ruta 19, mientras que las obras en los restantes 6 km en la Provincia de Córdoba serán financiadas por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). La PSF debe expropiar tierras al norte de la traza de la ruta existente para alcanzar una servidumbre de paso de 120m.¹³ De acuerdo con el diseño del Proyecto, la calzada con dos carriles se extenderá sobre la parte norte de la servidumbre de paso de 120m.¹⁴
11. La Parte 2 del Proyecto apunta a brindar apoyo institucional a la PSF y está integrada por cinco subcomponentes vinculados con la seguridad vial, la medición de los costos de logística en la PSF, el fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica de la PSF, 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 evaluación y monitoreo de proyectos de infraestructura.
12. Según la Respuesta de la Gerencia, a noviembre de 2007, no se habían realizado desembolsos en el marco del préstamo, y no habían comenzado las obras de mejoramiento de la ruta. La PSF concluyó el proceso de licitación para el mejoramiento de la Ruta 19 y se esperaba que completara el proceso de evaluación hacia fines de noviembre 2007.¹⁵ La Gerencia señala que las obras sólo comenzarán una vez que el Plan de Acción de Reasentamiento (PAR) sea llevado a cabo de una forma aceptable para el Banco.¹⁶

B. Financiamiento

¹¹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 10.

¹² Véase Respuesta de la Gerencia, ¶19. Durante su visita a Santa Fe el 10-17 de marzo de 2007, se le informó al Panel que la segunda fase del Proyecto a la que se hace referencia en la Respuesta de la Gerencia aún se encuentra en la etapa de planificación.

¹³ Durante la década del 70 el Gobierno Nacional expropió tierras a lo largo de 54km del lado norte de la ruta.

¹⁴ Se le informó al Panel que 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 financiado por el Banco. En ese momento la Ruta 19 original se convertiría en un camino de servicio.

¹⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 17.

¹⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 17.

13. El costo total del Proyecto es de unos US\$173,1 millones. El préstamo del BIRF a la PSF es de US\$126,7 millones, mientras que la PSF aporta US\$46,4 millones. El préstamo está garantizado por la República Argentina. El Directorio Ejecutivo del BIRF aprobó el préstamo el 13 de febrero de 2007. El Convenio de Préstamo lleva fecha 12 de junio de 2007, y entró en vigencia el 17 de agosto de 2007. La Fecha de Cierre del préstamo es el 30 de junio de 2012.

C. La Solicitud

14. Los Solicitantes consideran que “*sufrirán daños como consecuencia de fallas u omisiones del Banco Mundial*” en el diseño y supervisión del Proyecto.¹⁷ Más específicamente, enumeran diferentes instancias de incumplimiento de las políticas operacionales y procedimientos del Banco, y perjuicios y pérdidas relacionados—con respecto a los cuales afirman tener evidencia—incluidas: “*discriminación*” y “*notificaciones intimidatorias,*” “*inequidad de los valores,*” “*riesgo de inundación,*” “*falta de planificación y delimitación de áreas,*” y la “*posibilidad de futura contaminación y polución*”.¹⁸
15. Los Solicitantes afirman que, como resultado del Proyecto, el área sufrirá una “*involución del desarrollo económico y social con respecto a las actividades rurales en la zona de influencia de la Ruta Nacional 19,*” y que no se brinda ningún apoyo económico para emprender nuevas actividades o ayudar a las existentes. En su opinión, al causar “*la pérdida del uso práctico de un camino pavimentado (único) en una amplia área, y las restricciones de uso que serán creadas por la autovía...*”¹⁹ el Proyecto empeorará las ya declinantes condiciones económicas del área, en las que están desapareciendo los tambos como empresas familiares y la producción agrícola es realizada por arrendatarios o contratistas.
16. Los Solicitantes afirman también que el Proyecto es incompatible con la situación hidrológica del área. Consideran que la “*pérdida del equilibrio agronómico en el suelo produce insuficiente absorción y retención de las aguas pluviales...*” y plantean que esto se verá agravado por los vertederos de la Ruta para el paso del agua, que son inadecuados. Añaden que la “*nueva calzada elevada*” propuesta “*actuará como una contención y la cuneta (lado norte) operará como colector de los crecientes caudales, lo que causará problemas de anegamiento en los campos vecinos y afectará los asentamientos de población ...*”²⁰ En este contexto, los Solicitantes hacen referencia a la situación de crecidas por las “*desastrosas inundaciones*” en diciembre de 2006 y marzo de 2007 así como al “*creciente riesgo de inundación en la ciudad de Santo Tomé.*”²¹ Por otro lado, según los Solicitantes, el Proyecto dará lugar a la “*futura posibilidad de polución y contaminación*”. Argumentan que las canteras que se usaran para extraer la tierra

¹⁷ Solicitud, p. 1.

¹⁸ Solicitud, p. 1 y Aclaraciones de los términos de la Solicitud de Inspección.

¹⁹ Aclaraciones a los términos de la Solicitud de Inspección.

²⁰ Aclaraciones a los términos de la Solicitud de Inspección.

²¹ Aclaraciones a los términos de la Solicitud de Inspección.

necesaria para elevar la calzada a 0,80m, podrían convertirse en un “*espacio potencial para basureros y uso indebido para asentamientos humanos de emergencia, o animales.*”

17. Los Solicitantes además alegan que las expropiaciones realizadas en el marco del actual Proyecto se realizaron en base a información catastral para un proyecto de la década del 70 destinado a construir una autopista adyacente a la Ruta 19. Consideran que el uso de esas mediciones conduce a una situación en la que a la mayoría de los propietarios afectados se les expropiará una cantidad de tierra mayor que la necesaria para el Proyecto, en algunos casos de hasta el 15 o el 20 por ciento. Según los Solicitantes, “[t]ambién existe inequidad en las tasaciones de los campos a ser expropiados ya que hay diferencias de hasta el 70 % en los valores propuestos para campos adyacentes y con el mismo potencial productivo.”²² Asimismo, plantean que la compensación contemplada por el Proyecto “no es congruente con el punto 36 del informe de inspección previo”.²³
18. También afirman que han presentado sus quejas en persona y mediante el envío de cartas en varias ocasiones, entre otras, las notas enviadas el 3 de abril de 2007, el 19 de julio de 2007 y el 27 de agosto de 2007 al Banco Mundial y mediante el envío de notas adicionales a la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo. Consideran que las respuestas que recibieron son inadecuadas y afirman que no se les ofreció ninguna solución a los problemas que plantearon. Además, los Solicitantes indican que, desde la fecha de la Solicitud, no habían recibido respuesta a una carta que enviaron el 27 de agosto de 2007.
19. El 31 de agosto de 2007, los Solicitantes presentaron una carta al Panel expresando nuevamente sus inquietudes en relación con el Proyecto y pidiendo que la carta fuera considerada parte integral de la Solicitud. En esta carta los Solicitantes hacen referencia a sus Solicitudes de Inspección del 2006 y afirman que no solo no ha mejorado la situación sino que también se han presentado hechos nuevos que respaldan sus preocupaciones anteriores. Solicitan limitar las expropiaciones a 30 m hasta el kilómetro 18 de la Ruta Nacional 19, y la eliminación de la elevación proyectada de la traza a la “*cota +0,80.*” Por otro lado, indican que el Proyecto debe incluir espacios adecuados de drenaje, el establecimiento de un programa paralelo que apoye la absorción de las aguas excedentes de toda el área, y el reemplazo de los drenajes artificiales por drenajes naturales. Los Solicitantes también piden la aplicación de un sistema equitativo de indemnización para todas las tierras adquiridas para la construcción de la autovía.

²² Aclaraciones a los términos de la Solicitud de Inspección.

²³ Solicitud p. 1. El 16 de noviembre de 2006, el Panel emitió su Informe y Recomendación para determinar la elegibilidad de las Solicitudes de Inspección de 2006 antes mencionadas. En el Párrafo 36 del Informe se resume la Respuesta de la Gerencia con respecto al tema de la compensación como sigue: “*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.*”

20. Los Solicitantes piden al Panel que recomiende al Directorio Ejecutivo del Banco Mundial la realización de una investigación sobre las cuestiones mencionadas.
21. Los puntos alegados podrían constituir un incumplimiento por parte del Banco de distintas disposiciones de las siguientes Políticas y Procedimientos Operacionales, entre otros:

OP 1.00	Reducción de la pobreza
OMS 2.20	Evaluación de Proyectos
OP/BP 4,01	Evaluación ambiental
OP/BP 4.12	Reasentamiento involuntario
OP/BP 10.00	Préstamos de inversión: Identificación en presentación al Directorio
OP/BP 13.05	Supervisión de proyectos
Política del Banco Mundial sobre Difusión de Información	

D. Respuesta de la Gerencia

22. El 20 de noviembre de 2007, el Panel recibió la Respuesta de la Gerencia a la Solicitud de Inspección. El cuerpo principal de la Respuesta aborda los denominados Temas Especiales planteados en la Solicitud, mientras que el Anexo 1 responde en detalle a los puntos alegados por los Solicitantes. La Gerencia afirma que las principales preocupaciones de los Solicitantes, que son analizadas en la Respuesta de la Gerencia, también fueron destacadas en una reunión realizada con los Solicitantes el 31 de octubre de 2007 en Franck, PSF, Argentina.
23. La Respuesta de la Gerencia hace primero referencia al tema de las inundaciones que, según los Solicitantes, podrían derivarse de la propuesta elevación (0,80m) de la nueva calzada a ser construida en el marco del Proyecto. La Gerencia afirma que los Solicitantes no ofrecen ninguna evidencia de ingeniería o de otro tipo como respaldo para su alegación, mientras que desde un punto de vista de seguridad e ingeniería la elevación propuesta es necesaria para evitar que, durante lluvias intensas, el agua cruce la nueva Ruta 19 mejorada, tal como ha ocurrido hasta ahora con la actual Ruta. La Gerencia hace mención al “*rigor profesional de los proyectos de ingeniería*” preparados por “*reconocidas firmas argentinas de ingeniería,*” y al “*estricto proceso de control de calidad*” para dichos proyectos. Esto condujo a la adopción de las “*normas básicas de principios de diseño vial*”²⁴ analizadas y aprobadas tanto por el Banco como por la DPV. Por este motivo, las preocupaciones de los Solicitantes, en opinión de la Gerencia, no están “*bien fundamentadas.*”
24. De acuerdo con la Respuesta, el Banco cumplió de manera consistente con la política sobre Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01): todos los estudios y simulaciones realizados durante la preparación del Proyecto cumplen con sólidos estándares. Por lo tanto, la posición de la Gerencia es que el Proyecto no empeorará

²⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 20.

la situación hidrológica del área, sino, por el contrario, reducirá el riesgo de inundación comparado con las condiciones sin el proyecto. Los proyectos de ingeniería también fueron reconsiderados con respecto al riesgo de inundación después de producirse fuertes lluvias e inundaciones de la Ruta 19 en marzo de 2007. Una misión del Banco viajó al área para verificar los diseños del Proyecto, al tiempo que las autoridades nacionales suspendieron la aprobación de dichos diseños hasta tanto PSF los hubiera analizado y examinado nuevamente para verificar “*su solidez*.”²⁵ Las revisiones efectuadas tanto por el Banco como por la PSF confirmaron la solidez de los diseños, llegando a la conclusión de que el Proyecto no incrementará el riesgo de inundaciones en las áreas aledañas a la Ruta 19. Además, la Gerencia afirma que la PSF ha discutido el tema de las inundaciones y drenajes con los Solicitantes y en general con las personas afectadas por el proyecto en varias audiencias públicas. Según la Gerencia, en una de esas reuniones, uno de los actuales Solicitantes inclusive reconoció que los problemas hidrológicos del área predataban al Proyecto y que las inundaciones no eran un tema que el Proyecto debía resolver.

25. En respuesta a la afirmación de los Solicitantes de que el diseño del Proyecto prevé una excesiva expropiación de tierras y su pedido de limitar las expropiaciones a 30m hasta el kilómetro 18, en lugar de tomar tierras para una servidumbre de paso de 120m, la Gerencia indica que la cantidad de tierra a expropiar fue cuidadosamente analizada y que se le pidió a la PSF que estudiara alternativas para reducir la cantidad de tierra ocupada. La PSF decidió que expropiará tierras para alcanzar la servidumbre de paso planificada de 120m, y justificó esta decisión en base a tres razones. 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.
26. La Respuesta también indica que la propuesta de los Solicitantes de limitar las expropiaciones a 30m no sería segura y efectiva en cuanto a costos, y no parece estar basada en ninguna justificación técnica. Daría lugar a la creación de una servidumbre de paso de 60m, que no permitiría contar con espacio suficiente para una autopista con calzadas de dos carriles, e inclusive estaría por debajo de las normas de 100m para una calzada de un solo carril. La Gerencia también indica que la propuesta adicional de expropiar la tierra de manera incremental, para alcanzar

²⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 23.

los 120 m de servidumbre de paso cuando se tome la decisión de construir la autopista, no es posible por las tres razones antes explicadas.

27. La Gerencia además expresa que en un área en la que el tamaño promedio de las propiedades es de 100 hectáreas, *“en el cincuenta por ciento de las propiedades se adquirirán menos de 4 hectáreas para expandir la servidumbre de paso”*²⁶ en el marco del Proyecto. Alrededor del 50 por ciento de la tierra requerida para el mejoramiento de la Ruta 19 fue adquirida por el Gobierno Nacional en la década de 1970; las hectáreas restantes que serán expropiadas están ubicadas en 236 propiedades frentistas de la Ruta. Además, se desplazarán 27 edificios, 20 viviendas, 6 comercios y una escuela. La Respuesta afirma que se preparó un PAR de acuerdo con la OP/BP 4.12 sobre Reasentamiento Involuntario y que será implementado antes de comenzar con las obras físicas. La Gerencia añade que el PAR incluye un programa de información y comunicación. Para los frentistas y viviendas y comercios a ser desplazados, *“se incluyen programas adicionales.”*²⁷ Para quienes sean físicamente desplazados, el programa prevé apoyo para familias y comercios *“a fin de restaurar sus condiciones socioeconómicas al nivel existente con anterioridad al desplazamiento.”*²⁸
28. La Gerencia argumenta que bajo el Proyecto se adquirieren tierras con arreglo a la legislación de la PSF.²⁹ Agrega que la Provincia *“acordó con el Banco seguir las políticas de compensación del Banco para la adquisición de tierras.”*³⁰ La Respuesta de la Gerencia describe la metodología de valuación seguida por la DPV a fin de establecer el monto de la compensación a pagar. Este monto debe ser igual al valor objetivo de la tierra más los daños directos/indirectos causados por la expropiación de la tierra. Para valuar las tierras rurales se tienen en cuenta varios elementos, tales como la calidad y productividad de la tierra, la configuración del suelo, y los ingresos/renta real o presunta de la tierra. Otras características, incluida la ubicación de la tierra y la superficie expropiada de tierra afectada, también contribuyen a determinar el precio final ofrecido al propietario. Según la Gerencia, la evidencia demuestra que la PSF ha venido desarrollando este proceso de una manera equitativa, teniendo en cuenta que la *“en la mejor de las circunstancias, valuación de tierras rurales inevitablemente involucra un cierto grado de subjetividad ... [dado que] [n]o existen dos parcelas de tierra que sean idénticas por lo que las comparaciones con las fincas vecinas como base de valuación nunca pueden ser perfectas.”*³¹
29. La Gerencia afirma que ha supervisado estrechamente el proceso de adquisición de tierras. Agrega que hasta la fecha *“la Gerencia no ha visto ninguna evidencia de comunicación intimidatoria o discriminación”*³² hacia los propietarios de tierras

²⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 28.

²⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 29.

²⁸ Respuesta de la Gerencia, Cuadro en la p. 11.

²⁹ Véase la Respuesta de la Gerencia, ¶31 para una breve descripción del proceso de adquisición de tierras.

³⁰ Respuesta de la Gerencia, ¶ 32.

³¹ Respuesta de la Gerencia, Nota 30.

³² Respuesta de la Gerencia, ¶ 35.

según lo alegado por los Solicitantes. Al serles preguntado por el equipo del Proyecto, las personas afectadas no informaron de ninguna conducta irrespetuosa por parte de miembros de la UEP y, señala la Gerencia, inclusive los Solicitantes, en su carta del 24 de agosto de 2007, agradecieron a la UEP por responder a sus preguntas e inquietudes y ofrecerles explicaciones.

30. Con respecto al proceso de consulta, la Gerencia indica que las personas afectadas por el proyecto han tenido numerosas oportunidades de expresar sus inquietudes, incluidas reuniones públicas y a través de un buzón electrónico y buzones físicos en 15 comunidades. La Gerencia observa que el diseño del Proyecto sufrió diferentes cambios gracias a las consultas con las personas afectadas, cuyas inquietudes fueron clave en el proceso de toma de decisiones con respecto, por ejemplo, a las alineaciones de las derivaciones, la ubicación de los cruces de la ruta y el tipo de programas de restauración para áreas urbanas. La Gerencia también afirma que los Solicitantes *“han participado activamente en el proceso de consulta y sus inquietudes relativas al acceso a tierras productivas han sido satisfechas en el Proyecto.”*³³ Por otro lado, la Gerencia indica que el equipo del Proyecto participó activamente en las consultas además de participar en reuniones, hablar con los propietarios de tierras y comunicar sus inquietudes a la UEP.
31. La Respuesta de la Gerencia incluye, además, una sección referida específicamente al cumplimiento dado por el Banco a las políticas y procedimientos que, desde la perspectiva de los Solicitantes, el Banco ha infringido.
32. OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental: La Gerencia afirma que la *“EA fue una parte integral del diseño del Proyecto.”* El Proyecto fue clasificado bajo la Categoría B dado que la nueva ruta se desarrollará sobre la traza de la ruta existente, la adquisición de tierras se requiere únicamente para expandir la servidumbre de paso y se producen pocos casos de desplazamiento. La EA determinó que *“no se espera que se produzcan impactos ambientales adversos sensibles, diversos o sin precedentes significativos.”*³⁴ Además, la PSF ha preparado el Plan de Manejo Ambiental y Social (*Environmental and Social Management Plan*, ESMP), el cual identifica posibles impactos ambientales³⁵ y temas sociales junto con medidas de mitigación apropiadas, y refleja las inquietudes de las personas afectadas por el proyecto y los gobiernos locales.
33. OP/BP 13.05 Supervisión de Proyectos: El equipo del Proyecto ha llevado a cabo varias misiones de supervisión y un número menor de visitas in situ para supervisar la implementación del PAR y la adquisición de tierras y para atender a temas

³³ Respuesta de la Gerencia, ¶ 38.

³⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 42.

³⁵ En 2007 la PSF preparó un nuevo anexo del ESMP referido a la *“Restauración de pasivos ambientales en el corredor de la RN19,”* el cual concluye que *“no existen basureros ilegales a lo largo de la servidumbre de paso de la Ruta Nacional 19.”* Los Solicitantes alegan que las canteras que serán usadas para la tierra necesaria para elevar la nueva calzada a 0,80m, podrían convertirse en un espacio para posibles basureros.

urgentes tales como las inundaciones posteriores a las intensas lluvias en marzo de 2007.

34. Política del Banco Mundial sobre Difusión de Información El Documento de Información de Proyecto (*Project Information Document*, PID), la Hoja de Datos Integrados de Salvaguardias (*Integrated Safeguard Data Sheet*, ISDS), el ESMP, y el PAR están disponibles en el *Infoshop* en la ciudad de Washington y en el Centro de Información Pública (*Public Information Center*, PIC) en Buenos Aires, Argentina. Las oficinas municipales locales pueden suministrar una reseña del ESMP, el que junto con el PAR también están disponibles en castellano. “*La UEP puso a disposición de los Solicitantes de 2007—después de recibir un pedido de los mismos—una copia del ESMP y el PAR.*”³⁶
35. La Gerencia concluye afirmando que el “*Banco ha realizado todos los esfuerzos para aplicar sus políticas y procedimientos y para impulsar concretamente su misión en el contexto del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe.*”³⁷ En consecuencia, la Gerencia considera que los derechos e intereses de los Solicitantes no han sido, ni es probable que sean, dañados por una falta de implementación por parte del Banco de sus políticas y procedimientos.
36. El 30 de noviembre de 2007, el Panel recibió una carta de la jefatura de la UEP que aportaba comentarios e información adicional sobre los distintos puntos planteados en la Solicitud de Inspección. El Panel acusó recibo de dicha carta y reiteró a la jefatura de la UEP que el mandato del Panel de Inspección es analizar el cumplimiento por parte del Banco de sus propias políticas y procedimientos en la preparación, evaluación y ejecución de un proyecto financiado por el Banco, a la recepción de una Solicitud de Inspección de personas afectadas por el proyecto. Si bien el Panel agradece la información vinculada con el Proyecto, desea reiterar que no analiza el desempeño del Prestatario o del organismo de ejecución.

E. Elegibilidad

37. El Panel debe determinar si la Solicitud satisface los criterios de elegibilidad para una Inspección, según lo establecido en la Resolución de 1993 por la que se creó el Panel y las Aclaraciones de 1999, y si debe recomendar la investigación de los asuntos planteados en la Solicitud de Inspección.
38. El Presidente del Panel, Werner Kiene, junto con la Oficial de Operaciones Tatiana Tassoni y el experto consultor Eduardo Abbott visitaron Argentina del 10 al 17 de marzo de 2007. Durante su visita, el Panel se reunió con los firmantes de la Solicitud 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 con el Gobernador de la Provincia de Santa Fe así como con otros

³⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 46.

³⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 47.

funcionarios de los ministerios provinciales y la UEP en Santa Fe, y con personal del Banco en Buenos Aires.

39. El Panel desea expresar su profundo reconocimiento a los Solicitantes por mostrarle las áreas del Proyecto de interés, y a otras personas afectadas que se reunieron con el Panel. Asimismo, el Panel desea agradecer al Gobernador de la Provincia y otras autoridades de la PSF por reunirse con el Panel y compartir sus perspectivas del Proyecto. El Panel hace extensivo su reconocimiento a la gerencia y personal de la UEP por su fina asistencia y por brindar documentos y discutir puntos de interés con el equipo del Panel que visitó el área del Proyecto. Por otra parte, el Panel también desea agradecer al Director Nacional de Proyectos con Instituciones Financieras Internacionales por haberse reunido con el equipo del Panel en Buenos Aires, aportando valiosos comentarios respecto del Proyecto; y al personal del Banco en Buenos Aires por proporcionar información relevante, participar en valiosas y ricas discusiones con el equipo del Panel y asistir en los arreglos logísticos.
40. Esta fue la segunda visita del Panel al área del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe. El Panel visitó Santa Fe en noviembre de 2006 en el contexto de las primeras dos Solicitudes de Inspección que el Panel recibió en agosto y septiembre de 2006 en relación con el que era entonces un Proyecto propuesto. En dicha ocasión el Panel se reunió con los firmantes de ambas Solicitudes y con la dirección y personal de la UEP en distintas oportunidades para discutir en profundidad puntos de preocupación planteados en las Solicitudes. Personal de la UEP asimismo recorrió con el equipo del Panel un segmento de la Ruta 19 a ser mejorado en el marco del Proyecto a fin de explicar exhaustivamente el diseño del Proyecto y de qué manera el ensanchamiento de la Ruta 19 afectará al área.
41. Para determinar la elegibilidad de la Solicitud y si existen fundamentos para realizar una investigación de las preocupaciones de los Solicitantes, el Panel ha analizado la Solicitud de Inspección y otras cartas y comunicaciones recibidas de los Solicitantes expresando sus constantes inquietudes con respecto al Proyecto; la Respuesta de la Gerencia y otros documentos relevantes aportados por personal del Banco y de la UEP. Durante su visita de campo, el Panel discutió exhaustivamente los temas de preocupación con los Solicitantes, otros residentes y propietarios de tierras afectados por la ruta propuesta, autoridades nacionales y provinciales y personal del Banco.
42. 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 residen en el área del Proyecto y tienen intereses e inquietudes comunes según lo requerido en el Párrafo 9(a) de las Aclaraciones de 1999 (*“La parte afectada consiste de dos o más personas cualesquiera con intereses o inquietudes comunes y quienes se encuentran en el territorio del prestatario”*).

43. 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)).*
44. Los Solicitantes expresan preocupaciones relativas a que, en función del actual diseño de la Ruta y planes de expropiación, el Proyecto podría causarles perjuicios como resultado del posible no cumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos, en particular OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y OP/BP 4.12 sobre Reasentamiento Involuntario. Los Solicitantes consideran que se han producido nuevos hechos que aumentan su preocupación desde que algunas personas afectadas por el Proyecto expresaron sus inquietudes al Panel en las Solicitudes de 2006.
45. Debido al alto riesgo de inundación al que está expuesta el área circundante a la Ruta 19 durante períodos de intensas lluvias—como la *“desastrosa inundación del 27/28 de marzo de 2007”* y la inundación de diciembre de 2006 han demostrado— los Solicitantes argumentan que el actual diseño de la Ruta no fue apropiadamente evaluado de acuerdo con la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental. Consideran que, debido a un inadecuado diseño de los drenajes, la propuesta elevación de la nueva calzada a ser construida aumentará el riesgo de inundación de las tierras en los alrededores de la ruta, en lugar de atender al problema de inundación existente. Los Solicitantes, que mayormente son productores agrícolas propietarios de parcelas de tierra a lo largo de la Ruta 19, plantean que la Ruta actual permite que el exceso de agua pase sobre ésta, con lo que las inundaciones se disipan con alguna rapidez. La nueva calzada, en cambio, diseñada para ser aproximadamente un metro más alta que la ruta actual, no permitirá esta *“ecualización”* porque los pasos para el agua (cunetas y puentes) planificados en el marco del Proyecto no son suficientes y esto causará o empeorará la inundación de los campos aledaños.
46. La Gerencia responde que desde un punto de vista de seguridad e ingeniería la elevación propuesta es necesaria para evitar que, durante una lluvia intensa, el agua cruce la nueva Ruta 19 mejorada, tal como ha ocurrido hasta ahora con la ruta actual. Afirma que si bien en la actualidad el drenaje es insuficiente, el Proyecto fue diseñado para mejorar esta situación y evitar el daño que los Solicitantes temen. En este sentido, los diseños de ingeniería también fueron analizados nuevamente después de las intensas lluvias e inundaciones ocurridas en marzo de 2007, tal como lo mencionan los Solicitantes, y su solidez fue confirmada.
47. Los Solicitantes asimismo expresan inquietudes referidas al programa de compensaciones y rehabilitación del Proyecto. Afirman que no se realizó una encuesta socioeconómica de línea de base para evaluar su situación económica después de que sus tierras sean expropiadas, aunque sea en forma parcial. Indican que el Proyecto exacerbará una declinación en el desarrollo económico del área, pero que no se provee apoyo económico para iniciar nuevas actividades o ayudar

a las existentes. Consideran que esto constituye una violación de los requisitos de la política del Banco en cuanto a la mitigación de los riesgos de empobrecimiento derivados del reasentamiento involuntario y la asistencia a la gente para restaurar sus niveles de vida y subsistencia. Además, los Solicitantes afirman que el proceso mediante el cual se han pagado las compensaciones es violatorio de las políticas del Banco, debido a los montos inadecuados de compensación y porque las personas han sido supuestamente sometidas a “presiones” para convencerlos de aceptar los montos propuestos.

48. Los Solicitantes reiteran que las consultas y difusión de información sobre el Proyecto no son adecuadas. Denuncian que la comunicación sobre el Proyecto en general y con respecto a la situación específica de cada propietario de tierras fue inadecuada. Si bien la mayoría de los propietarios han firmado convenios para el pago de compensaciones, consideran que no se les brindó información suficiente para tomar una decisión informada y satisfactoria.
49. La Gerencia afirma que la evidencia muestra que la PSF viene realizado este proceso de una manera equitativa y que hasta la fecha la “*Gerencia no ha visto ninguna evidencia de comunicación intimidatoria o discriminación*”³⁸ hacia los propietarios de tierras según lo alegado por los Solicitantes.
50. A los Solicitantes les preocupa también la cantidad de tierra a ser expropiada en el marco del Proyecto, en violación del requisito de la OP/BP 4.12 en cuanto a que el reasentamiento involuntario, incluida la pérdida de activos o de acceso a activos, debe ser evitada o minimizada. Consideran que las expropiaciones planificadas son excesivas, especialmente considerando que las adquisiciones de tierras no están basadas en el Proyecto financiado por el Banco sino, en cambio, en un futuro Proyecto que aún no ha sido apropiadamente evaluado desde el punto de vista ambiental, social y económico.
51. El Panel observa que el asunto tema de la Solicitud no está vinculado con las adquisiciones, según lo requiere el párrafo 9(d).
52. La Solicitud satisface el requisito del párrafo 9(e) de que el préstamo relacionado no haya sido cerrado o esté sustancialmente desembolsado.
53. 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).
54. 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

³⁸ Respuesta de la Gerencia, ¶ 35.

Párrafo 9(c). En su Informe y Recomendación referido a las Solicitudes de Inspección recibidas en 2006, el Panel indicó que el criterio de procedimiento dispuesto en el Párrafo 9(c) no estaba plenamente cumplido porque los primeros Solicitantes habían tomado contacto con el Banco poco tiempo después de presentar su Solicitud al Panel, mientras que los segundos Solicitantes se contactaron con el Banco y el Panel al mismo tiempo en septiembre de 2006.

55. Desde la presentación de las Solicitudes de 2006, las personas del área afectada por el Proyecto, incluidos los actuales Solicitantes, han tenido oportunidad de expresar sus puntos de preocupación al personal del Banco en varias ocasiones—incluso por medio del Panel de Inspección, que transmitió cartas de las personas afectadas al equipo del Proyecto en un par de ocasiones.³⁹ La Gerencia del Banco también indica en su Respuesta a la actual Solicitud que el equipo del Proyecto y la UEP “*han interactuado con los Solicitantes de 2007 en muchas más instancias que las que éstos señalan en su Solicitud.*”⁴⁰ No obstante, los Solicitantes, consideran que el Banco no ha abordado de manera satisfactoria sus inquietudes. Por lo tanto, el Panel confirma que los Solicitantes satisfacen el requisito establecido en el Párrafo 9(c).
56. Como ya se señaló, durante su visita al área del Proyecto, el Panel ha tenido oportunidad de discutir de manera exhaustiva los temas con todos los grupos de interés involucrados. En reuniones con el Panel, personal del Banco en Buenos Aires le expresó reiteradamente al Panel su disposición a atender los temas planteados por los Solicitantes. El Panel señala que la Gerencia del Banco ha realizado distintos esfuerzos por reunirse con los Solicitantes y otras personas afectadas e intentar resolver sus quejas. En este sentido, la Gerencia afirma que se han tomado acciones, tales como cambios en el diseño del Proyecto para construir caminos de acceso a la nueva Ruta 19 para los propietarios de tierras, inclusive para algunos frentistas que actualmente no cuentan con acceso a la ruta existente, e incluir puntos de retorno más frecuentes (cada 4 km, en lugar de cada 6 km, de acuerdo con las conversaciones del Panel con ingenieros de la UEP) para facilitar las conexiones con las ciudades vecinas.
57. No obstante estos esfuerzos indicados por la Gerencia, el Panel observa que las quejas de los Solicitantes y la naturaleza de su conflicto con el personal del Banco han sido principalmente percibidos por este último como centrados en el monto de compensación por su tierra. Por el contrario, las discusiones del Panel con la población afectada han mostrado que, si bien el monto de la compensación por la tierra sigue siendo una preocupación, particularmente en un momento en que los rindes de soja por hectárea han hecho subir los valores de la tierra, el temor de la gente a las inundaciones recurrentes de sus campos debido a un drenaje inadecuado de la Ruta mejorada tal como está diseñada es una preocupación igual o inclusive mayor para la mayoría de los productores agrícolas.

³⁹ Carta enviada al Panel el 6 de agosto de 2007 transmitida a la Gerencia el 7 de agosto de 2007 y fax recibido por el Panel y presentado a la Gerencia el 10 de agosto de 2007.

⁴⁰ Respuesta de la Gerencia, Anexo 1, p. 32.

58. El Panel reconoce que después de las lluvias inesperadamente fuertes que ocurrieron en diciembre de 2006 y marzo de 2007, el personal del Banco respondió con prontitud a las nuevas circunstancias y solicitó una revisión del diseño de la Ruta para asegurar la solidez del diseño del Proyecto y que se previnieran inundaciones de tal magnitud en el futuro. El Panel también recibió recientemente de la Gerencia una nota reseñando ciertas acciones que la Gerencia se propone adoptar para mejorar la transparencia de la información relativa a las tierras (mapas de suelos y datos catastrales), brindar fortalecimiento de capacidad sobre reasentamientos y consultas, monitorear el pago de las compensaciones y asegurar una constante revisión del diseño del Proyecto.⁴¹
59. El Panel observa, sin embargo, que las recientes reuniones entre los Solicitantes y los funcionarios técnicos de la UEP no arrojaron resultados satisfactorios. El Panel observa que los Solicitantes continúan estando preocupados con respecto a los temas planteados en la Solicitud de Inspección, y en particular en relación con la situación hidrológica en el área del Proyecto, en caso de que el diseño de la ruta, y en especial las previsiones para el escurrimiento del agua, permanezcan inalterados.
60. El Panel observa, asimismo, que si bien considera que durante su visita a Santa Fe se le proporcionó al equipo del Panel información adecuada sobre otros temas de preocupación de los Solicitantes, tal como la metodología usada para determinar el valor de la tierra, también notó que las personas afectadas, en cambio, no eran conscientes de detalles importantes relacionados con este aspecto del Proyecto y los elementos específicos de los cambios en el diseño del Proyecto a los que la Gerencia hizo referencia. Además, otras partes (una cooperativa telefónica local y una cooperativa láctea) expresaron la inquietud de no haber sido apropiadamente consultadas y que podrían ser afectadas por el Proyecto.

F. Conclusiones

61. El Panel determina que la Solicitud y los Solicitantes satisfacen los criterios de elegibilidad para una Inspección, según lo establecido en la Resolución de 1993⁴² de creación del Panel y las Aclaraciones de 1999.
62. El Panel señala que la Solicitud y la Respuesta de la Gerencia y las comunicaciones adicionales de ambas partes con el Panel contienen afirmaciones e interpretaciones contrapuestas en relación con los temas, hechos, cumplimiento con las políticas y procedimientos del Banco, y daños, que solamente pueden ser abordados mediante una investigación.
63. En vista de lo anterior, el Panel recomienda una investigación de los asuntos planteados en la Solicitud de Inspección. El Panel señala que la investigación

⁴¹ Comunicación fechada 9 de abril 9 de 2008 al Presidente del Panel de Inspección.

⁴² Resolución N° BIRF 93-10 del 22 de septiembre de 1993, en lo sucesivo “la Resolución”

tendría en cuenta el progreso en la implementación de las acciones indicadas en la Respuesta de la Gerencia y otras acciones que se estén desarrollando para abordar las inquietudes de los Solicitantes. Por consiguiente, la investigación se concentrará en los temas planteados en la Solicitud que aún permanecen pendientes, en particular aquellos vinculados con el diseño de la ruta y los riesgos de inundación, así como la difusión de información y consulta con las personas afectadas por el proyecto en aspectos ambientales y de reasentamiento.