

Panel de Inspección

Informe y Recomendación

**Perú: Proyecto de transporte urbano de Lima
(Préstamo BIRF 7209-PE y FMAM TF No. 052856)**

15 de diciembre de 2009

Panel de Inspección
Informe y Recomendación

relativos a la

Solicitud de Inspección

**Ref: PERÚ Proyecto de transporte urbano de Lima
(Préstamo BIRF 7209-PE y FMAM TF No. 052856)**

A: ANTECEDENTES

1. El 1 de octubre de 2009, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección (la “Solicitud”) referida al proyecto denominado Perú: Proyecto de transporte urbano de Lima (el “Proyecto”) El Proyecto es financiado parcialmente por un préstamo del BIRF de US\$ 45 millones y un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por idéntico monto, y es apoyado por un subsidio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) por US\$ 7,93 millones.¹ La Solicitud fue presentada por residentes del Distrito de Barranco en Lima (los “Solicitantes”). Los Solicitantes denuncian que están sufriendo perjuicios como consecuencia de las “deficiencias y omisiones” del Banco Mundial en el diseño e implementación del Proyecto. En particular alegan que no se realizaron consultas, que existieron impactos ambientales negativos, que la evaluación ambiental (EA) no se realizó de manera rigurosa y que no fue aprobada por la autoridad competente y que el Proyecto ha causado daños irreparables al distrito histórico de Barranco.
2. El Panel registró la Solicitud el 14 de octubre de 2009 y la Administración presentó su respuesta el 12 de noviembre de 2009 (la “Respuesta de la Administración”).
3. Según se dispone en el párrafo 19 de la Resolución de 1993 de creación del Panel de Inspección (la “Resolución de 1993”),² el propósito de este informe es determinar la admisibilidad de la Solicitud y efectuar una recomendación a los Directores Ejecutivos con respecto a la necesidad de investigar los asuntos alegados en la Solicitud.

B: EL PROYECTO

4. El Proyecto es un sistema de buses de tránsito rápido (BRT) en Lima Metropolitana en el marco del cual se están construyendo 28,6 km de corredores segregados exclusivos para buses, 2 terminales finales con talleres, 2 terminales intermedias, y 35 paradas de buses ubicadas sobre corredores viales existentes. Es la primera fase de un sistema integrado de transporte masivo

¹ Convenio de Subsidio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Proyecto de Transporte de Lima), con fecha 5 de julio de 2004.

² Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Resolución No. BIRF 93-10, con fecha 22 de septiembre de 1993 (la “Resolución de 1993”).

rápido en Lima, y está destinado a prestar servicios desde el centro histórico de Lima hacia las zonas norte y sur de la ciudad.³

5. El Documento de Evaluación de Proyecto indica que los objetivos de desarrollo del Proyecto son: (i) *implementar el nuevo sistema de tránsito masivo rápido sobre la base de una Asociación Público-Privada (en inglés, Public Private Partnership, PPP) con operaciones concesionadas en corredores de buses/rutas alimentadoras y sistema de recaudo de pasajes;* (ii) *mejorar el acceso en áreas de bajos ingresos mediante la facilitación del uso de alternativas de transporte de bajo costo tales como la bicicleta y el desplazamiento a pie;* (iii) *fortalecer la capacidad institucional local para regular y administrar el sistema de transporte metropolitano sobre una base sustentable;* y (iv) *reducir el impacto ambiental negativo del transporte motorizado en Lima.*⁴
6. Según el Convenio de Préstamo, el objetivo del Proyecto es asistir al Prestatario a “*mejorar la productividad económica y la calidad de vida en el territorio municipal del Prestatario a través del desarrollo de la movilidad y la accesibilidad para su población, en especial en los barrios pobres periurbanos, mediante el establecimiento de un sistema de tránsito masivo eficiente, confiable, más limpio y más seguro.*”⁵
7. Se propone lograr objetivos a través de seis componentes:
 - **Componente 1: Mejoras de movilidad y ambientales (US\$ 37,94 millones del BIRF).** Este componente financia obras de infraestructura, medidas de seguridad vial, y beneficios ambientales del Proyecto.
 - **Componente 2: Mejoras de movilidad social y participación comunitaria (US\$ 1,63 millones del BIRF).** Este componente incluye actividades de consulta y comunicación, y esfuerzos de mitigación.
 - **Componente 3: Fortalecimiento institucional (US\$ 1,5 millones del BIRF).** Este componente apoya a las entidades responsables de la elaboración de la política de transporte público, la realización de las obras físicas y la regulación de la provisión de los servicios de tránsito masivo.
 - **Componente 4: Supervisión de la construcción y estudios (US\$ 3,48 millones del BIRF).** Este componente financia la supervisión de obras físicas, la preparación de los proyectos finales de ingeniería para expandir la red de carriles exclusivos para buses más allá de los 28,6 km financiados por el proyecto, y las evaluaciones de impactos sociales.
 - **Componente 5: Administración del Programa (financiado exclusivamente con fondos de contrapartida).** Este componente financia gastos operativos de las instituciones que administran e implementan el Proyecto.

³ Documento de Evaluación de Proyecto (en inglés, *Project Appraisal Document*, PAD), Informe N° 27253-PE, con fecha 6 de noviembre de 2003, p. 3.

⁴ PAD, p. 3.

⁵ Convenio de Préstamo, Proyecto de Transporte de Lima – Subsistema Norte-Sur, entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Municipalidad Metropolitana de Lima, con fecha 2 de junio de 2004, Apéndice 2.

- **Componente 6: Separación de niveles en la Plaza Grau (financiado exclusivamente con fondos de contrapartida).** Este componente financia la construcción de Plaza Grau, un transitado cruce y nodo principal de los carriles exclusivos para buses.
8. El componente del FMAM vinculado con el Proyecto se concentra en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el retiro de buses contaminantes y el fomento del uso de instalaciones mejoradas para el ciclismo.
 9. El costo total del Proyecto es de US\$ 141,88 millones de los que el BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo financian US\$ 45 millones cada uno, el FMAM brinda un subsidio de US\$ 7,93 millones, y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) aporta US\$ 45,95 millones. Unos US\$ 80-100 millones adicionales debían ser aportados por el sector privado.⁶
 10. El préstamo del BIRF fue aprobado por el Directorio en junio de 2004 y entró en vigencia en diciembre de 2004. La fecha de cierre estaba originalmente programada para el 30 de junio de 2009 pero fue prorrogada un año, al 30 de junio de 2010.
 11. El Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, Protransporte, una entidad creada en 2002 en el ámbito de la MML, es responsable de la implementación del Proyecto. Una Unidad de Ejecución de Proyecto dentro de Protransporte se ocupa de la gestión y ejecución cotidiana del Proyecto. El componente del FMAM es gestionado por el Fondo Nacional Ambiental (FONAM).
 12. El Proyecto incluye un corredor para buses en Barranco, un distrito costero ubicado en el sudeste de Lima, entre el Distrito de Miraflores, relativamente más acomodado, y el Distrito de Chorillos, de ingresos relativamente bajos, donde termina la ruta de los buses. Barranco fue declarado distrito histórico por el Instituto Nacional de Cultura en 1972.⁷ El corredor para buses atraviesa Barranco por la Avenida Bolognesi, anteriormente una avenida con cuatro carriles, y dos de los antiguos carriles de la avenida han sido convertidos en el carril exclusivo para buses.

C. LA SOLICITUD

13. A continuación se resume la Solicitud de Inspección. La Solicitud (presentada originalmente en español y traducida al idioma inglés) se adjunta a este Informe como Anexo I.
14. La Solicitud se refiere específicamente al corredor para buses en el distrito de Barranco y no a la totalidad del Proyecto. Los Solicitantes, quienes como se indicó anteriormente son todos residentes del Distrito de Barranco, denuncian que están sufriendo perjuicios como consecuencia de las “deficiencias y omisiones” del Banco Mundial en el diseño y ejecución del Proyecto.

⁶ Respuesta de la Administración – Solicitud de Inspección relativa a Perú: Proyecto de transporte urbano de Lima (Préstamo BIRF 7209-PE y FMAM TF N° 052856), 12 de noviembre de 2009.

⁷ Barranco es descrito como tranquilo y bohemio en las guías de turismo; los documentos del Proyecto mencionan que sufre de congestión del tránsito.

15. La Solicitud brinda ejemplos de los daños más graves que se considera fueron causados por las omisiones del Banco en el cumplimiento de sus propias políticas, entre ellos:

- **Condiciones del Tránsito.** La construcción del carril exclusivo para buses afectó seriamente el tránsito en el distrito de Barranco dado que la construcción no se hizo conforme a ningún plan de gestión ambiental o de gestión del tránsito y no se mantuvo informados a los residentes de los desarrollos vinculados con el Proyecto. Como resultado, la calidad de vida de los residentes se vio afectada por la congestión del tránsito y el mayor riesgo de accidentes;
- **Evaluación ambiental.** La Evaluación de Impacto Ambiental no fue aprobada por la autoridad competente, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y las obras se iniciaron sin haberse obtenido la necesaria certificación ambiental. Además, no había planes de manejo ambiental ni ningún plan para mitigar los impactos ambientales negativos;
- **Consultas.** No se realizaron consultas con arreglo a la legislación peruana y los residentes del distrito siguen sin estar informados sobre el Proyecto;
- **Impacto sobre Distrito Histórico.** El carácter residencial del distrito de Barranco, su dinámica sociocultural, y la conservación del área histórica del distrito se han deteriorado como resultado del Proyecto. El patrimonio histórico del distrito ha sufrido un daño “irreparable”.
- **Actividad económica.** Se interrumpió el tradicional intercambio socioeconómico entre los distritos de Barranco y Surco.

16. Según los Solicitantes, el perjuicio que están sufriendo los residentes de Barranco y el propio distrito persistirá una vez que se hayan finalizado las obras de construcción y el corredor para buses esté operativo. Además afirman que las opciones propuestas hasta el momento por las autoridades del Proyecto para resolver sus inquietudes no atienden verdaderamente los problemas.

17. La Solicitud incluye un listado de cartas que los Solicitantes dirigieron a las autoridades nacionales y al Banco Mundial para plantearles sus inquietudes. Afirman que sus inquietudes acerca de los impactos negativos del Proyecto en el distrito de Barranco no fueron tenidas en cuenta. Dichos impactos negativos, reiteran, tampoco fueron considerados en la Evaluación Ambiental (EA).

18. Los Solicitantes señalan que debido al involucramiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, la MML convino en organizar una consulta para discutir estos problemas. Los Solicitantes agregan que, sin embargo, esa consulta no había tenido todavía lugar hasta ese momento. Además, afirman que las respuestas, si bien recibidas en forma oportuna, destacan los futuros beneficios del Proyecto sin tomar en consideración los impactos negativos existentes.

19. En consecuencia, solicitan que el Panel de Inspección realice una investigación de los asuntos descriptos en la Solicitud de Inspección.

20. Los puntos alegados podrían constituir un incumplimiento por parte del Banco de varias disposiciones de las siguientes Políticas y Procedimientos Operativos, entre otros:

OP/BP 4.01	Evaluación ambiental
OP/BP 4.11	Recursos Culturales Físicos
OP/BP 13.05	Supervisión de proyectos

D. RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

21. A continuación se presenta una breve reseña de la Respuesta de la Administración;⁸ se adjunta una copia completa de la misma a este informe como Anexo II.
22. **Contexto.** La Respuesta de la Administración comienza brindando una reseña de la forma en la que las condiciones del tránsito en Lima se han deteriorado como resultado de la expansión de la población, enfatizando que los residentes más pobres de la ciudad que habitan en la periferia son los que más sufren debido al tiempo y el esfuerzo que requiere viajar en esta congestionada ciudad. La Administración afirma que Lima ha experimentado un aumento del 195% en el número de vehículos desde la década de 1990, esperándose otro aumento del 37% para fines de 2009. Este aumento, unido a un sistema de transporte público “*poco regulado*” ha conducido a una congestión “*endémica*” del tránsito aún cuando el 82,5% de los viajes se realiza mediante transporte público. La calidad del aire de Lima, según la Administración, se encuentra entre las peores de América Latina.
23. La Administración considera que el tamaño de Lima y los imperativos del crecimiento económico hacen necesario un sistema de tránsito rápido masivo tal como el Metropolitano, nombre con el que se conoce al Proyecto, que está diseñado siguiendo el modelo del TransMilenio de Bogotá. El Metropolitano es la primera línea en el sistema Buses de Tránsito Rápido (BRT) y correrá en dirección norte-sur paralelo a la costa con una longitud de 28,6 kilómetros. Los buses, accionados por gas natural comprimido (GNC), operarán sobre carriles segregados exclusivos para buses y se espera que transporten unos 600.000 pasajeros en un día laborable típico, incluidas personas discapacitadas, quienes accederán a los mismos desde 35 estaciones.
24. **Distrito de Barranco** La Administración explica que el Metropolitano cruza Barranco por la Av. Bolognesi, que era una avenida con 4 carriles cuyos 2 carriles en sentido sur han sido tomados y adaptados para uso del BRT. En consecuencia, el tránsito vehicular en dirección al sur ha sido “*desviado en forma permanente hacia el lado oeste del Distrito*” mientras que los dos carriles en sentido norte continúan siendo usados por los vehículos. La decisión de evitar la perturbación del tránsito en dirección norte se realizó sobre la base de la “*importancia relativa*” de los flujos de tránsito en dirección norte y sur.⁹ La Administración explica que se eligió esta traza “*porque la avenida ya era un importante corredor del transporte público*” y se recomendaban sólo dos carriles para uso exclusivo de los buses dada la estrechez del corredor y el “*deseo de evitar las expropiaciones y reasentamientos*” en esta área histórica. La Administración considera que los problemas de tránsito de Barranco “*en buena medida no están relacionados con el Metropolitano*” y se deben al aumento del tránsito vehicular en general y la existencia de edificios comerciales y de altura en el distrito.¹⁰

⁸Respuesta de la Administración – Solicitud de Inspección relativa a Perú: Proyecto de transporte urbano de Lima (Préstamo BIRF 7209-PE y FMAM TF N° 052856), 12 de noviembre de 2009.

⁹ Respuesta de la Administración, nota al pie 5, p. 4.

¹⁰ Respuesta de la Administración, p. 4.

25. La Administración sí reconoce, no obstante, que la fase de construcción del Proyecto *“exacerbó los problemas del tránsito en Barranco”*. Desde la perspectiva de la Administración, esto se debió al desvío del tránsito de la Av. Bolognesi hacia otras calles, la decisión de Protransporte de mantener en forma permanente el desvío en el sentido sur, y la falta de sincronización de los semáforos. Sin embargo, la Gerencia considera que las condiciones del tránsito en Barranco mejorarán una vez que el Metropolitano entre en operación.
26. **Estado del Proyecto.** La Administración indica que *“la ejecución del Proyecto está bastante avanzada, pero todavía faltan distintas acciones para completarlo”*, tales como la construcción de estaciones, la disponibilidad de buses, el centro de control y recaudo de pasajes, la puesta en operaciones del programa de desguace de ómnibus antiguos, el desarrollo de un programa de mitigación social para los operadores de buses desplazados por el nuevo sistema, y la preparación de un plan de comunicación masivo informando a los residentes de Lima sobre el Metropolitano. Se ha desembolsado el 81,6% del préstamo del BIRF.¹¹
27. **Gestión del Tránsito.** La Administración acepta que los requisitos de la OP 4.01 (Evaluación Ambiental) referidos a mitigación de *“impactos adversos residuales no han sido plenamente cumplidos”* debido a que *“algunas medidas destinadas a mitigar los aumentos temporarios en la congestión, tales como la instalación de semáforos, tuvieron una deficiente implementación”*. Además, la Administración reconoce que *“las consultas informadas con los grupos involucrados no siempre fueron implementadas de manera satisfactoria y como resultado algunos grupos carecían de una apropiada comprensión del alcance del Proyecto”*. Sin embargo, la Administración considera que ha cumplido con los requisitos de la OP 4.01 referidos a medidas de gestión del tránsito y evaluación de alternativas. La Administración también concuerda con los Solicitantes en el sentido de que *“el Proyecto ha contribuido parcialmente a la congestión del tránsito en Barranco”* y el hecho de que la ejecución del Proyecto haya sido más lenta de lo esperado no ha ayudado a la situación.¹² La Administración concluye señalando que si bien la mayoría de los *“impactos negativos causados por el Proyecto son temporarios”*, no se conocerán los impactos negativos permanentes hasta que el Proyecto esté plenamente operativo.¹³
28. **Evaluación ambiental.** La Administración afirma que hay *“requisitos de la Política Operativa del Banco sobre Evaluación Ambiental, OP 4.01, que no han sido plenamente satisfechos”*.¹⁴ La Administración cree que ha *“cumplido los requisitos de la OP 4.01 durante la preparación y evaluación”* pero *“reconoce que la difusión de estudios y planes relevantes no siempre satisfizo los requisitos de la política”*. La Administración también dice *“la capacidad institucional para la gestión ambiental y social estaba insuficientemente desarrollada a la fecha de aprobación del Proyecto”* y *“el equipo del Banco podría haber intervenido de manera más enérgica”* para promover el fortalecimiento institucional. El Proyecto fue clasificado en la Categoría B a los fines de la Evaluación Ambiental ya que los estudios revelaron que los impactos serían localizados y temporarios.

¹¹ Respuesta de la Administración, p. 8.

¹² Respuesta de la Administración, p. 9.

¹³ Respuesta de la Administración, p. 11.

¹⁴ Respuesta de la Administración, p. 27.

29. La Administración considera que la cuestión de si el proceso de aprobación ambiental cumplió con la legislación nacional deberá ser tema de decisión del sistema legal peruano si se presentara formalmente una demanda. Considera que el Banco dio cumplimiento al requisito de la OP 4.01 de que en un proyecto financiado por el Banco “*se tenga en cuenta...la legislación nacional*” (OP 4.01, párrafo 3) y observa que durante la evaluación el Banco era consciente de que el marco jurídico peruano para la aprobación de la EIA “*no era claro*”. El Banco concluyó, al tiempo que “*reconocía la ambigüedad en la legislación nacional*”, que “*la preparación del Proyecto era sólida y que los procesos locales habían sido apropiados*”. La Administración explica que razón de la ambigüedad era que, si bien la Ley 27446 relevante fue aprobada en abril de 2001, su correspondiente reglamentación no recién fue emitida en septiembre de 2009, dificultando así la aplicación de la Ley.¹⁵ La ambigüedad legal con respecto a quién debía aprobar las EIA y los subsiguientes Planes de Manejo Ambiental (PMA) específicos de los corredores persistió durante la implementación del Proyecto y al iniciarse la construcción en 2007.¹⁶
30. **Consultas.** La Administración conviene que “*el Proyecto no ha dado pleno cumplimiento a los requisitos de las políticas y procedimientos relativos a mecanismos de consulta y quejas*”¹⁷. Indica que si bien se realizaron esfuerzos para efectuar “*consultas amplias*” sobre los análisis ambientales, “*las mismas no siempre fueron plenamente satisfactorias en lo que se refiere a divulgación previa de información y seguimiento con los actores interesados*”. No obstante, la Administración señala que se realizaron consultas locales sobre la Evaluación Ambiental Estratégica (SEA) y el borrador de EIA; se organizaron grupos focales; el borrador de la EIA fue publicado en línea para recibir comentarios durante un período de dos meses y la EIA final estuvo publicada en línea durante un año. Y si bien el Infoshop del Banco difundió el Resumen Ejecutivo en idioma inglés de la EIA con anterioridad a la evaluación del Proyecto, la Administración considera que también se debería haber difundido la EIA completa y la SEA en español en dicha oportunidad ya que “*esta información le hubiera aportado a los grupos de interés del Proyecto fuente adicionales de información detallada*”.¹⁸ La Administración concluye indicando que las “*acciones adoptadas por el Banco desde 2008 contribuyeron a desarrollos positivos en comunicación y difusión pública*”.¹⁹
31. La Administración considera que la cuestión de si se realizaron consultas conforme a la legislación nacional deberá ser tema de decisión del sistema legal peruano si se presentara formalmente una demanda.
32. **Impacto sobre el Distrito Histórico.** La Administración señala que “*los requisitos de la OP 4.11 sobre Recursos Culturales Físicos fueron cumplidos*” dado que el Proyecto es conforme a la ley e instituciones locales y los impactos en recursos culturales y sitios históricos han sido minimizados. El Instituto Nacional de Cultura (INC) supervisa el Proyecto y se está solicitando su aprobación para el diseño de la estación de bus en construcción en el distrito de Barranco.²⁰ La Administración también indica que se están movilizando fondos fiduciarios,

¹⁵ Respuesta de la Administración, nota al pie 8, p. 13.

¹⁶ Respuesta de la Administración, p. 13.

¹⁷ Respuesta de la Administración, p. 14.

¹⁸ Respuesta de la Administración, p. 12.

¹⁹ Respuesta de la Administración, p. 16.

²⁰ Respuesta de la Administración, p. 17.

independientemente de las medidas de mitigación vinculadas con el Proyecto, para estudiar la revitalización de áreas históricas de Lima.²¹

33. **Evaluación del Proyecto.** La Administración considera que *“en términos generales, se ha dado cumplimiento a los requisitos de la Política del Banco sobre Evaluación OMS 2.20”*. Entrando en mayor detalle señala que si bien el proyecto cumplía plenamente con los aspectos conceptuales, económicos, financieros y comerciales de la OMS 2.20 durante la preparación y evaluación, el Proyecto *“no estaba listo para su implementación a la fecha de la aprobación”* dado que, por ejemplo, no se disponía de documentos de licitación congruentes con las normas sobre contrataciones del Banco, y la capacidad de coordinación y ejecución de las agencias del Proyecto, en especial en lo relativo a las áreas de gestión ambiental social, *“requerían un significativo fortalecimiento”*. La Administración concluye señalando que la suposición de que los temas pendientes se resolverían durante la implementación fue *“excesivamente optimista”*.²²
34. **Supervisión del proyecto.** La Administración considera que la supervisión del Proyecto *“cumplió parcialmente”* con los requisitos de la OP 13.05 (Supervisión de Proyectos). La Administración señala que el Proyecto es un *“emprendimiento sumamente complejo”* y que el personal del Banco *“hizo progresivos esfuerzos por cumplir las normas fijadas por la OP 13.05”*. Si bien en una Evaluación de Calidad de Supervisión de 2006 la supervisión fue calificada como *“moderadamente satisfactoria”*, los esfuerzos más recientes del Banco, particularmente a la luz de los problemas planteados, han sido más proactivos y sólidos.²³
35. **Plan de Acción.** La Respuesta de la Administración presenta un plan de acción con una línea de tiempo para realizar un seguimiento de los temas planteados por los Solicitantes. El Plan de Acción propone un estudio de gestión del tránsito a ser concluido en junio de 2010, una activa supervisión de los impactos ambientales y sociales, una auditoría ambiental posterior, apoyo para el diálogo y las consultas con la asistencia de un Facilitador experto, la continuidad del asesoramiento técnico a Protransporte para ayudar al organismo a manejar los temas planteados en la Solicitud y los que surjan en el futuro, y finalmente supervisión para asegurar que se concluyan de manera satisfactoria las obras en Barranco.²⁴

E. ADMISIBILIDAD

36. El Panel debe determinar si la Solicitud satisface los criterios de admisibilidad para una Inspección, según lo establecido en la Resolución de 1993 de creación del Panel y las Aclaraciones de 1999²⁵, y recomendar si corresponde investigar los asuntos alegados en la Solicitud.

²¹ Respuesta de la Administración, p. 18.

²² Respuesta de la Administración, p. 18.

²³ Respuesta de la Administración, p. 19.

²⁴ Respuesta de la Administración, p. 21.

²⁵ Conclusiones de la Segunda Revisión del Panel de Inspección por parte del Directorio (las *“Aclaraciones de 1999”*), abril de 1999.

37. El Panel ha considerado la Solicitud y la Respuesta de la Administración. Un equipo del Panel compuesto por el Presidente del Panel Roberto Lenton, el Secretario Ejecutivo Peter Lallas, y la Oficial Superior de Operaciones Tatiana Tassoni visitó Lima del 7 al 9 de diciembre de 2009. Durante la visita, el equipo del Panel se reunió con firmantes de la Solicitud de Inspección y otras personas afectadas por el Proyecto que residen en el distrito de Barranco, y con representantes de organizaciones de la sociedad civil y expertos en planeamiento urbano y arquitectura interesados en los temas planteados en la Solicitud. El Panel también se reunió con autoridades nacionales y locales; con funcionarios de Protransporte; con personal del Banco en la oficina de país en Lima; y con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, cofinanciador del Proyecto. El Panel visitó el Distrito de Barranco donde residen los Solicitantes, caminó a lo largo del corredor para buses en Barranco ubicado en la Avenida Bolognesi, y visitó áreas de Barranco que los Solicitantes consideran que están sufriendo y sufrirán impactos adversos como resultado del Proyecto.
38. El Panel desea expresar su agradecimiento a los Solicitantes y otros residentes de Barranco, a los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de Perú, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad de Barranco, y a funcionarios de Protransporte y del Fondo Ambiental Nacional por compartir sus opiniones e intercambiar información y perspectivas con el Panel. Asimismo, el Panel desea agradecer a la Oficina de País del Banco Mundial en Lima por brindar información relevante y asistir con los arreglos logísticos, y al Equipo de Proyecto del Banco Mundial en Washington D.C. por asesorar al equipo del Panel sobre aspectos relevantes del Proyecto.
39. El Panel está satisfecho de que la Solicitud cumple con todos los criterios de admisibilidad dispuestos en la Resolución de 1993 y el párrafo 9 de las Aclaraciones de 1999.
40. Durante la visita, el Panel confirmó que con arreglo a la Resolución los Solicitantes son partes legítimas para la presentación de una Solicitud de Inspección al Panel de Inspección. Son residentes del Distrito de Barranco de Lima, Perú, tienen intereses y preocupaciones en común, y residen en el territorio del Prestatario. Esto satisface los requisitos del Párrafo 9(a).
41. El Panel observa que los hechos indicados en la Solicitud *“afirman sustancialmente que una seria violación por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operativos tiene o es probable que tenga un efecto adverso material sobre los solicitantes”* según lo requerido por el Párrafo 9(b).
42. Los Solicitantes afirman que se sienten perjudicados por el Proyecto ya que han experimentado sus *“consecuencias negativas”* y los *“peores daños”* causados por el Proyecto, tal como fue diseñado y ejecutado en el Distrito de Barranco. Los Solicitantes citan la congestión del tránsito, el deterioro en las condiciones de vida, el creciente riesgo de accidentes de tránsito, la pérdida de acceso a residencias y comercios, los perjuicios económicos a los comercios ubicados a lo largo del corredor exclusivo para buses, los cambios en el carácter residencial y cultural del vecindario, los impactos negativos en el patrimonio arquitectónico histórico de Barranco, y los cambios en las relaciones socioeconómicas y socioculturales entre los distritos de Barranco y Surco. Creen que dichos impactos serán de corto y largo plazo. Según los Solicitantes, los perjuicios que sufren son el resultado de la falta de cumplimiento por parte del Banco, entre otras, de sus políticas sobre Evaluación Ambiental, Recursos Culturales y Supervisión del Proyecto.

43. La Aclaración de 1999 dispone además que el Panel se cerciorará de que la Solicitud “*afirme que el tema en cuestión ha sido puesto en conocimiento de la Administración y que, en opinión del solicitante, la Administración no haya respondido de manera adecuada demostrando que ha seguido o está tomando medidas para seguir las políticas y procedimientos del Banco*” según se prevé en el Párrafo 9(c). El Panel confirmó que, tal como se reconoce en la Respuesta de la Administración, el Banco Mundial era consciente de las inquietudes de las personas residentes en el distrito de Barranco antes de la presentación de la Solicitud de Inspección. Los Solicitantes intercambiaron correspondencia con la Administración del Banco y se reunieron con personal del Banco en varias ocasiones con anterioridad a la presentación de la Solicitud de Inspección. Al Panel le consta que los Solicitantes pusieron el tema de la Solicitud en conocimiento de la Administración, y que los Solicitantes consideran que la Administración no ha respondido de manera adecuada.
44. El Panel señala que el tema al que se refiere la Solicitud no está vinculado con adquisiciones, según lo dispuesto en el Párrafo 9(d).
45. Como se indicó anteriormente, el Préstamo fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del BIRF en junio de 2004 y la fecha de cierre esperada es el 30 de junio de 2010. Al 14 de octubre de 2009, fecha en la que el Panel registró la Solicitud, se habían desembolsado US\$ 36,7 millones o el 81,6% del Préstamo. En consecuencia, la Solicitud satisface el requisito contenido en el párrafo 9(3) de que el préstamo asociado no esté cerrado ni sustancialmente desembolsado.²⁶
46. Además, el Panel no ha realizado previamente una recomendación sobre el tema de la Solicitud, satisfaciendo así el párrafo 9(f).

F. OBSERVACIONES

47. El Panel desataca la importancia clave del Proyecto de Transporte Urbano para la ciudad de Lima. Durante su visita, el Panel fue testigo del alto volumen de tránsito en la ciudad y los largos tiempos de desplazamiento entre las distintas localidades, y observó que todas las partes involucradas, incluidos los Solicitantes, subrayaban la urgente necesidad de mejorar las condiciones del transporte en Lima y la importancia del sistema de Buses de Tránsito Rápido (BRT) para la ciudad. El Panel también señala que la Solicitud de Inspección se refiere únicamente a un segmento del Proyecto--el corredor exclusivo para buses en el distrito de Barranco—y no el Proyecto en su totalidad.
48. Durante su visita de elegibilidad, el equipo del Panel visitó el distrito de Barranco y áreas que los Solicitantes creen que sufrirán impactos negativos como resultado del Proyecto. El equipo del Panel recorrió a pie la sección íntegra de la Avenida Bolognesi que es el corredor del BRT en el distrito de Barranco, y visitó el centro histórico del distrito el cual, en opinión de los Solicitantes, está sufriendo y continuará sufriendo daños derivados del Proyecto tal como ha sido diseñado e implementado. Durante la recorrida de la Avenida Bolognesi, el equipo del Panel también tuvo la oportunidad de conversar al azar con residentes, propietarios de

²⁶ De acuerdo con la Resolución de 1993 “[s]e considerará que este es el caso cuando al menos el noventa y cinco por ciento de los fondos del préstamo hayan sido desembolsados”. Nota al pie 14(c).

comercios y docentes de Barranco, que plantearon quejas en relación con impactos negativos percibidos del Proyecto.

49. Los Solicitantes residen tanto del lado este como del lado oeste de la Avenida Bolognesi. Ellos y otras personas afectadas plantearon cuestiones referidas tanto al diseño como a la implementación del Proyecto, y expresaron su inquietud en relación con lo que consideran que no será impactos adversos únicamente temporarios sino de largo plazo que persistirán una vez que el BRT comience sus operaciones. Según se ilustra con los ejemplos que siguen, estas inquietudes se centran en los posibles impactos socioeconómicos y culturales del Proyecto sobre el entorno urbano de Barranco.
50. En este sentido, se le informó al Panel que una parte significativa de Barranco es un distrito histórico y fue declarado “zona monumental”, un área con un valor arquitectónico especial. Los Solicitantes indican que durante la preparación del Proyecto no se realizó un análisis adecuado de alternativas, en el que se consideraran distintas opciones para el corredor exclusivo para buses en Barranco y se tuviera en consideración el valor histórico y cultural del distrito. Agregan que ningún estudio del Proyecto analizó las características culturales particulares de Barranco, que lo diferencian de otros distritos de Lima donde también se ha implementado el Proyecto, y que la evaluación ambiental preparada en el marco del Proyecto fue excesivamente general y no contenía un análisis de impactos de largo plazo del Proyecto específico para Barranco. Además, afirman, no se realizaron consultas con los residentes del Distrito durante la preparación de la EA y se les ofreció poca o ninguna información sobre el Proyecto. Los problemas referidos a la falta de acceso a información, indicaron los Solicitantes, continúan hasta el presente.
51. Más específicamente, los Solicitantes mencionaron inquietudes relativas al redireccionamiento del tránsito de la Avenida Bolognesi hacia el centro histórico de Barranco, lo que en su opinión ha aumentado de manera drástica el tránsito que atraviesa el centro histórico del distrito, contribuyendo así a la degradación y contaminación del patrimonio cultural y arquitectónico de Barranco. Los Solicitantes también le mostraron al Panel algunas estructuras del Proyecto que afectan de manera negativa propiedades históricas. Según los Solicitantes, los estudios del Proyecto no consideraron de manera adecuada estos temas e impactos sobre el Distrito de Barranco y, en consecuencia, el Proyecto producirá una degradación permanente del centro histórico del distrito y perjudicará sus posibilidades económicas derivadas del turismo.
52. Durante la visita del equipo del Panel al lugar, los Solicitantes describieron la manera en la que—en su opinión—la falta de un análisis ambiental y socioeconómico adecuado del Proyecto contribuyó a varios impactos socioeconómicos negativos en Barranco. Afirmaron que el Metropolitano actuará en la práctica como un “muro” entre los lados este y oeste del Distrito, haciendo que el cruce peatonal entre los dos lados sea difícil y peligroso y limitando la comunicación y el acceso a servicios básicos. En su opinión, esto sería particularmente perjudicial para los residentes de menores ingresos del lado este. Otras inquietudes sociales y económicas planteadas por los Solicitantes comprenden la remoción de un puente peatonal sobre la Avenida Bolognesi, que era usado por estudiantes de varias escuelas, incluido un establecimiento educativo para niños con necesidades especiales; aceras angostas en la Avenida Bolognesi, sin rampas de acceso y en muchas instancias bloqueadas por columnas construidas por el proyecto o por árboles; pérdida de acceso para un cierto número de residentes de la Avenida Bolognesi; pérdida de clientela por parte de algunos comercios; y dificultades para

acceder al distrito de Surco adyacente, que tiene estrechas relaciones socioeconómicas con Barranco, debido a cambios en los patrones de tránsito.

53. Los Solicitantes han señalado que, con posterioridad a las quejas al organismo ejecutor, algunos problemas han sido mitigados. Sin embargo, afirman que tales medidas son el resultado de la improvisación en lugar de un planeamiento apropiado, y que hasta ahora son insuficientes para atender a lo que consideran que serán perjuicios derivados del actual diseño e implementación del Proyecto en lo que se refiere al Distrito de Barranco. También creen que estos daños persistirán con posterioridad a la finalización de la fase de construcción y una vez que el BRT comience a operar.
54. En su respuesta, la Administración ha reconocido ciertas instancias de incumplimiento de las políticas del Banco, e incluido acciones propuestas para atender a los temas planteados en la Solicitud. Estas acciones prevén: 1) financiamiento de un estudio de gestión del tránsito que se ocupará, entre otras cosas, de la gestión de los cierres y desvíos de calles, la sincronización de los semáforos y mayores medidas de seguridad; 2) continuidad de la supervisión activa por parte de personal del Banco experimentado en los aspectos ambientales y sociales del Proyecto; 3) apoyo al *"diálogo y consultas en Barranco entre Protransporte, actores y autoridades de Barranco mediante (a) la contratación de un experto en facilitación, resolución de conflictos y mediación; (b) el establecimiento de la operación de la mesa de diálogo acordada en junio de 2009; (c) el establecimiento de un sistema formalizado y mejorado de mediación y resolución de quejas en el Proyecto"*, y 4) el monitoreo de las obras finales en Barranco para asegurar su conclusión satisfactoria. La Administración le ha informado al Panel que está solicitando recursos adicionales para implementar estas acciones.
55. Se le informó al Panel que el facilitador al que se hace mención en la respuesta de la Administración ya ha sido contratado y se ha instaurado una Mesa de Diálogo para asegurar la comunicación entre todas las partes involucradas y construir un diálogo destinado a resolver los problemas planteados por los Solicitantes. Los Solicitantes han participado en dichas reuniones y tienen una opinión positiva de este desarrollo. No obstante, le plantearon al Panel inquietudes en relación con la apertura y disposición de algunos de los participantes para intercambiar información sobre el Proyecto, y considerar algunas de las propuestas elaboradas por miembros de la comunidad para atender a las distintas inquietudes mencionadas más arriba.
56. El Panel valora los pasos propuestos por la Administración para atender los temas planteados por los Solicitantes. Además, en su reunión con el representante de la Municipalidad Metropolitana de Lima y Protransporte, el Panel fue informado de algunas iniciativas en curso para resolver temas de preocupación que se debatirán en la Mesa de Diálogo. En particular, se le informó al Panel que se están formando dos grupos de trabajo dentro de la Mesa para evaluar, entre otras cosas, opciones de corto y mediano/largo plazo propuestas por los residentes de Barranco para atender al creciente tránsito y otros impactos del Proyecto tal como ha sido implementado.
57. El Panel destaca la importancia de estos esfuerzos para atender a las inquietudes expresadas en la Solicitud de Inspección. No obstante, el rango, seriedad y naturaleza de largo plazo de los temas de daño que han planteado los Solicitantes, aspectos de los cuales fueron observados por el Panel, así como los temas de cumplimiento de las políticas y procedimientos, no pueden ser cubiertos de manera adecuada por estas acciones.

G. RECOMENDACIÓN

58. Los Solicitantes y la Solicitud cumplen con los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución que dio lugar a la creación del Panel de Inspección y la Aclaración de 1999.
59. El Panel observa que existen afirmaciones contrapuestas y puntos de vista diferentes sobre cuestiones de daños y cumplimiento de políticas y procedimientos planteados en la Solicitud de Inspección, según lo ponen en evidencia las distintas afirmaciones realizadas en la Solicitud, en la Respuesta de la Administración, y en las reuniones del Panel con personas afectadas y con personal del Banco. A fin de verificar el cumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco en el diseño y evaluación del Proyecto, el Panel debe realizar una apropiada revisión de todos los hechos relevantes y las políticas y procedimientos aplicables. Esto solamente puede hacerse en el curso de una investigación.
60. A la luz de las observaciones antes señaladas, el Panel recomienda que se realice una investigación de los temas planteados en la Solicitud.
61. El Panel destaca que la investigación se centraría en los temas planteados en la Solicitud en relación específicamente con el distrito de Barranco, incluidos en particular los posibles impactos de largo plazo del Proyecto y la suficiencia de las medidas de mitigación relacionadas.
62. El Panel también señala la importancia de los pasos propuestos por la Administración para resolver varios de los temas planteados por los Solicitantes, y de continuar en la persecución de estas y otras posibles soluciones adicionales, en especial dado que la implementación del Proyecto se encuentra bastante avanzada. La investigación del Panel incluirá información sobre los pasos y acciones positivos adoptados por la Gerencia antes y en el curso de la investigación para atender los temas de cumplimiento y las inquietudes presentadas por los Solicitantes.