

UC Santa Cruz

Reprint Series

Title

Aprendizajes

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/7ts830zx>

Authors

Treakle, Kay
Fox, Jonathan A
Clark, Dana

Publication Date

2005

Peer reviewed

Traducción de
SARA COSTA-SENGERA
FLORENCIA RODRIGUEZ
CECILIA DELLA CROCE

**DERECHO A EXIGIR
RESPUESTAS**
Reclamos de la sociedad civil
ante el Panel de Inspección
del Banco Mundial

compilado por
**Dana Clark,
Jonathan Fox y
Kay Treakle**



11

Aprendizajes

por Kay Treakle, Jonathan Fox y Dana Clark

El Panel de Inspección introdujo un concepto político clave en el modelo de administración del Banco Mundial: la institución debe asumir la responsabilidad que le corresponde frente a las personas directamente afectadas por los préstamos que financia. El Panel de Inspección ha otorgado mayor legitimidad a los reclamos de los habitantes de las regiones afectadas por la actividad del Banco Mundial y actualmente sirve como foro a través del cual sus voces se hacen oír dentro de la institución. Representa el reconocimiento formal por parte del Banco de los actores de la sociedad civil como parte interesada, con derechos e intereses que se ven afectados por las decisiones y operaciones del Banco. Por lo tanto, una prueba importante de su efectividad la constituye el impacto, si es que ha habido alguno, que han tenido las denuncias sobre los proyectos a los que se refieren. La creación del Panel también funcionó como detonante de cambios más amplios en el Banco Mundial. En particular, le ha dado más fuerza al debate sobre el compromiso y la efectividad del trabajo del Banco en la promoción de un desarrollo ambientalmente sostenible, siempre en relación con sus políticas ambientales y sociales de salvaguardia. Otra prueba sobre la efectividad del Panel, por ende, la constituye el impacto que tiene sobre la institución.

Los estudios de caso presentados en este libro exploran ambos aspectos: por un lado, la manera en que el proceso llevado adelante por el Panel incide sobre la ejecución de los proyectos en el terreno y, por otro, la probabilidad de que el historial de casos del Panel haya transformado la manera de operar del Banco. Ambos análisis ayudan a determinar si el Panel de Inspección ha conducido a una mayor rendición de cuentas por parte del Banco Mundial.

En el presente capítulo se repasan las lecciones extraídas de los casos específicos presentados en este libro, así como todas las denuncias, para delinear tendencias generales que sirvan para determinar los efectos del mecanismo del Panel.

Las denuncias y las tendencias que revelan

Entre 1994 y 2002 se presentaron veintiocho denuncias ante el Panel de Inspección. En esta sección se analizan las características generales presentes en todas las solicitudes de inspección: ¿qué tipos de proyectos son objeto de denuncias de daños ambientales y sociales?, ¿qué políticas del Banco se violaron?, ¿quiénes presentaron las denuncias?, ¿contaron con asistencia de ONG nacionales y/o internacionales?, ¿cómo reaccionaron los poderosos?

¿Qué tipos de proyectos tienden a ser objeto de denuncias?

La mayoría de las denuncias presentadas ante el Panel (dieciséis de veintiocho) provino de personas afectadas por grandes proyectos de infraestructura, incluyendo seis represas (en Nepal, Chile, la Argentina/Paraguay, Brasil, Lesotho y Uganda) y cuatro proyectos de industrias extractivas y de energía (en India, Ecuador y Chad-Camerún). Además, cinco presentaciones se referían a proyectos de desarrollo rural (en Itaparica, Reforma agraria y China/Tíbet) y tres, a problemas relacionados con programas de ajuste estructural o sectorial (en Bangladesh, la Argentina y Papúa, Nueva Guinea). Dos solicitudes estaban relacionadas con fallas en proyectos ostensiblemente positivos en lo ambiental y social (en Brasil y Kenia) y uno, con los efectos sociales negativos de la creación de un área protegida (India). La tabla 11.1 muestra un resumen de los tipos de proyectos por los que se han presentado denuncias.

¿Cuáles fueron las violaciones a las políticas que se denunciaron?

Para que la solicitud de inspección sea aceptada, los denunciantes deben declarar que han sufrido o que corren peligro de sufrir daños materiales, como consecuencia de violaciones a las políticas y procedimientos del Banco. Los tipos de proyectos que causan o amenazan con causar los daños más evidentes son aquellos que implican grandes riesgos ambientales y sociales, como los de las industrias extractivas y de energía, y especialmente los que incluyen reasentamientos involuntarios. En muchos casos, estos proyectos también significan riesgos para las tierras y la subsistencia de poblaciones indígenas u otros grupos vulnerables. Tales proyectos también tienden a ser muy notorios y a unir a sus oponentes, tanto a las personas directamente afectadas como a los grupos de defensa ambiental y de derechos humanos.

El marco de políticas ambientales y sociales de salvaguardia del Banco está diseñado para impedir o mitigar los daños al medio ambiente y a las perso-

Denuncias ante el Panel de Inspección

Denuncias ante el Panel de Inspección	Desarrollo rural	Industrias extractivas de energía/infraestructura	Desarrollo sostenible medio ambiente/áreas protegidas	Ajuste estructural sectorial
1. Represa Arun III, Nepal, oct/1994	X			
2. Expropiación, Etiopía, abr/1995		X		
3. Energía eléctrica de emergencia Vi, Tanzania, may/1995		X		
4. Gestión de recursos naturales Rondônia (Planaflores), jun/1995		X	X	
5. Represa del Bio-Bio (Pangué), CFI, Chile, nov/1995		X		
6. Puentes Jangma, Bangladesh, ago/1996		X		
7. Energía hidroeléctrica Yacuyeta, Paraguay/Argentina, sep/1996		X		X
8. Sector del yute, Bangladesh, nov/1996				
9. Reasentamiento en Itaparica, Brasil, mar/1997	X			
10. Singrauli/NTPC 1, India, may/1997		X		
11. Ecodevelopment, India, abr/1998		X	X	
12. Agua de las montañas de Lesotho, Sudáfrica, may/1998		X		
13. Alcantarillado de Lagos, Nigeria, jun/1998		X		
14. Reforma agraria, Brasil, dic/1998	X			
15. Diamantes de las montañas de Lesotho, Lesotho, abr/1999		X		
16. Reasentamiento en Itaparica, Brasil (2ª denuncia), abr/1999	X			
17. Reducción de la pobreza en China occidental, jun/1999	X			
18. Pro-Huerta, ajuste estructural, Argentina, jul/1999	X			
19. Reforma agraria, Brasil (segunda denuncia), sep/1999			X	
20. Medio ambiente en Lago Victoria, Kenia, sep/1999				
21. Prodemínica, Ecuador, dic/1999		X		
22. Singrauli/NTPC 2, India, dic/1999		X		
23. Gasoducto Chad/Camerún, Chad, mar/2001		X		
24. Proyecto sector del carbón, India, jun/2001		X		
25. Energía hidroeléctrica Bujagali, Uganda, jul/2001		X		X
26. Ajuste estructural, Papúa Nueva Guinea, dic/2001		X		
27. Yacuyeta, Paraguay/Argentina (2ª denuncia), may/2002		X		
28. Gasoducto Chad/Camerún, Camerún, sep/2002		X		
Total	5	16	3	3

Fuentes: Banco Mundial, Informe anual 2002 del Panel de Inspección, Washington, DC, Banco Mundial, 2002, y capítulos 2 a 10 del presente libro. Nota: CFI: Corporación Financiera Internacional; NTPC: National Thermal Power Corporation.

nas vulnerables que pudieran causar los proyectos financiados por la institución. No sorprende que esas sean las políticas que más se mencionan como objeto de violaciones (véase tabla 11.2).

Tabla 11.2. Denuncias de violaciones a políticas del Banco en denuncias ante el Panel de Inspección

Política del Banco	Cantidad de presentaciones con denuncias de violaciones
Evaluación ambiental	15
Supervisión de proyectos	14
Reasentamiento involuntario	14
Poblaciones indígenas	12
Divulgación de información	11
Reducción de la pobreza	9
Evaluación económica de operaciones de inversión	7
Habitats naturales (tierras silvestres)	6
Bosques	4
Bienes culturales	4
Manejo de plagas	2

Fuentes: Banco Mundial, *Informe anual 2002 del Panel de Inspección*, Washington, DC., Banco Mundial, 2002. El *Informe anual* se basa en una cantidad menor de denuncias que la consignada en esta tabla, que incluye las segundas denuncias por Itaparica, Yacuyetá y el gasoducto Chad/Camerún.

Pero también se han citado otras políticas en las denuncias presentadas al Panel. La política de supervisión tiene una importancia crítica en numerosas presentaciones, porque prevé que el Banco es el responsable de asegurar que las autoridades del gobierno y del proyecto cumplan con los términos de las políticas de salvaguardia y con las condiciones del préstamo durante la ejecución del proyecto. Esta política impide que el Banco simplemente responsabilice al prestario por las fallas en la implementación, tales como la adopción de medidas inadecuadas de atenuación o compensación. Otras políticas mencionadas en las denuncias como violadas son las de evaluación económica de opciones de inversión y de reducción de la pobreza.

¿Qué actores de la sociedad civil estuvieron al frente de las denuncias?

Algunos críticos del Panel afirman que las denuncias ante el Panel de Inspección son promovidas por ONG del norte, pero, como muestra la tabla 11.3, la mayoría de los reclamos fue presentada por actores del sur. En otros casos, contaron con un apoyo importante de ONG del norte, socios locales y nacionales, que actuaron conjuntamente.

Tabla 11.3. ¿Qué actores de la sociedad civil estuvieron al frente de las denuncias?*

Denuncia ante el Panel de Inspección	Líderes del sur	Coalición sur-norte	Líderes del norte
1. Represa Arun III, Nepal			X
2. Expropiación, Etiopía	X		
3. Energía eléctrica de emergencia VI, Tanzania	X		
4. Gestión de los recursos naturales de Rondônia (Planaflo), Brasil		X	X
5. Represa del Bio-Bío (Pangué), CFI, Chile		X	
6. Puente Jamuna, Bangladesh	X		
7. Energía hidroeléctrica Yacuyetá, Paraguay/Argentina	X		
8. Sector del yute, Bangladesh	X		
9. Reasentamiento en Itaparica, Brasil	X		
10. Singrauli/NTPC 1, India		X	
11. Ecodevelopment, India	X		
12. Agua de las montañas de Lesotho, Sudáfrica	X		
13. Alcantarillado de Lagos, Nigeria	X		
14. Reforma agraria, Brasil	X		
15. Diamantes de las montañas de Lesotho	X		
16. Reasentamiento en Itaparica, Brasil (2ª denuncia)	X		
17. Reducción de la pobreza en China occidental	X		X
18. Pro-Huerta, ajuste estructural, Argentina	X		
19. Reforma agraria, Brasil (segunda denuncia)	X		
20. Medio ambiente en Lago Victoria, Kenia	X		
21. Prodemica, Ecuador		X	
22. Singrauli/NTPC 2, India	X		
23. Gasoducto Chad/Camerún, Chad	X		
24. Proyecto sector del carbón, India		X	
25. Energía hidroeléctrica Bujagali, Uganda		X	
26. Ajuste estructural, Papúa Nueva Guinea		X	
27. Yacuyetá, Paraguay/Argentina (2ª denuncia)	X		
28. Gasoducto Chad/Camerún, Camerún		X	
Total	17	10	1

Fuentes: Estudios de caso documentados en el presente libro y comunicación personal con los denunciantes, miembros del Panel de Inspección y ONG que participaron en diferentes casos.

Nota: CFI = Corporación Financiera Internacional; NTPC = National Thermal Power Corporation.

* De las cinco denuncias que parecen haberse presentado dos veces, tres fueron generadas por los mismos denunciantes (Itaparica, Reforma Agraria y Yacuyetá) y se consideran "segundas denuncias", mientras que las otras dos fueron promovidas por denunciantes diferentes sobre el mismo proyecto (Singrauli y Gasoducto Chad/Camerún). Las denuncias sobre Singrauli se mencionan en el presente como "Singrauli/NTPC 1" y "Singrauli/NTPC 2". En el caso del Gasoducto Chad/Camerún, una denuncia se llevó a cabo en Chad y la otra en Camerún.

Diecisiete reclamos fueron promovidos exclusivamente por actores de la sociedad civil, o del sector privado, del sur, que trabajaron junto con las per-

sonas directamente afectadas; otros diez reclamos provinieron de coaliciones norte-sur en las que participaban grupos locales, nacionales e internacionales, y uno de ellos fue iniciado por una ONG internacional en nombre de los damnificados, ya que éstos no gozaban de la libertad de expresión necesaria para presentar la denuncia por sus propios medios.¹

La mayoría de las coaliciones norte-sur que apoyaron la presentación de denuncias ante el Panel de Inspección surgieron de campañas internacionales que ya se habían generado alrededor de "proyectos problemáticos" específicos o préstamos de alto riesgo (Arun, Planaflo, Bío-Bío, Yacyretá, Singrauli, China/Tíbet, Camerún, Bujagali y Papúa Nueva Guinea).² Las coaliciones transnacionales tuvieron una importancia crucial para las presentaciones, en particular en las primeras, que requirieron de campañas para lograr que el Directorio aprobara las investigaciones o cuasi investigaciones relacionadas. Los grupos del norte, como el Bank Information Center (BIC), el Center for International Environmental Law (CIEL), el Environmental Defense Fund (EDF), Friends of the Earth-U.S. e International Rivers Network desempeñaron un papel especialmente importante en las alianzas que se generaron, debido a su acceso a la información y a su mandato de supervisión del funcionamiento del Banco. De hecho, ayudaron a informar a las ONG del sur y a las personas directamente afectadas sobre el potencial de la utilización del Panel de Inspección como táctica de sus campañas, y muchas veces fueron siguiendo el proceso de las presentaciones ante el Panel para asegurar que los denunciantes estuvieran informados sobre su avance. Todas juntas, las coaliciones transnacionales han generado presión política internacional sobre quienes toman las decisiones y han promovido la cobertura de la prensa.

La importancia de las alianzas norte-sur fue especialmente crítica en el contexto del segundo examen del Directorio sobre el Panel de Inspección. Como se explicó en el primer capítulo, las ONG de Washington hicieron sonar la alarma denunciando que la independencia del Panel corría peligro y provocaron reacciones de gobiernos donantes y ONG, pero la clave para neutralizar el ataque sobre el mecanismo fue el testimonio directo de ciertos denunciantes frente al Directorio.

Como comentó Víctor Abramovich —abogado argentino defensor de los derechos humanos que colaboró en la presentación del reclamo por el programa Pro-Huerta—, una diferencia clave entre el papel de los actores de la sociedad civil del sur y del norte es que "los actores de la sociedad civil del

¹ Véase Dana Clark y Kay Treakle, capítulo 10 del presente volumen.

² Aunque la denuncia de Camerún relacionada con el proyecto del gasoducto Chad/Camerún surgió de la campaña internacional para demorar la obra y asegurar un plan de compensación y mitigación ambiental adecuado, la denuncia de Chad referida al mismo proyecto fue realizada por un miembro del parlamento que presentó la denuncia en nombre de sus electores del área del proyecto.

sur plantean los casos y los del norte protegen los procedimientos y al Panel mismo".³

A medida que se disponía de mayor información sobre el mecanismo del Panel y su potencial, y que el proceso se fue volviendo más claro, actores locales y nacionales fueron presentando más denuncias sin el apoyo directo de expertos internacionales o sin la necesidad de contar con campañas internacionales de alto perfil (por ejemplo, Jamuna, Ecodevelopment, Aguas de las Montañas de Lesotho, Pro-Huerta, Reforma Agraria, Lago Victoria, Prodemica). Las coaliciones siguen siendo necesarias, pero no es imprescindible que sean de carácter transnacional. Debido a la naturaleza técnica del proceso de presentación, sigue siendo un factor importante que los denunciantes cuenten con la asistencia de una ONG para que el reclamo cumpla con los requisitos técnicos, con el fin de facilitar el acceso al Panel de las personas directamente afectadas por los proyectos.

¿Cómo reaccionaron los poderosos?

El Banco Mundial

Inevitablemente, las denuncias que se presentan ante el Panel de Inspección provocan fuertes reacciones en la Gerencia y el Directorio del Banco. Como muestran los estudios de caso, la tendencia es que la Gerencia responda colándose a la defensiva, niegue haber violado las políticas, cuestione la legitimidad de los denunciantes y, en algunos casos, ponga en duda las conclusiones del Panel. Antes de la segunda evaluación (mencionada en el capítulo 1), el Directorio aceptó en una única oportunidad la recomendación del Panel para investigar, y lo hizo en la primera denuncia por la represa de Arun. Después de esa primera presentación, rechazó siempre la recomendación de investigar o limitó los términos de referencia del Panel. La tabla 11.4 muestra cómo reaccionaron la Gerencia, el Panel y el Directorio ante las distintas denuncias.

En la gran mayoría de los casos, la Gerencia respondió negando haber violado políticas y cuestionando las denuncias de daños presentadas. Solamente en cuatro casos reconoció que falló de algún modo en el cumplimiento de las políticas del Banco. Es necesario contrastar esto con los catorce casos en los que

³ Victor Abramovich, comunicación personal con los autores, Washington, D.C., 23 de junio de 2001.

⁴ La "Guía para ciudadanos ante el grupo de inspección del Banco Mundial" de CIEL también se distribuyó ampliamente en inglés, francés, español y portugués entre activistas ambientales y de derechos humanos de todo el mundo. Está dirigida a comunidades afectadas por proyectos financiados por el Banco Mundial. Véase Dana L. Clark, *Guía para ciudadanos ante el grupo de inspección del Banco Mundial*, Washington, D.C., CIEL, 1999; disponible en <www.ciel.org>. Durante todos estos años, varios denunciantes se han valido esta Guía para preparar sus reclamos.

el Panel encontró pruebas de que por lo menos algunas de las acusaciones de violación a las políticas eran válidas.⁵

La Gerencia y el Departamento Legal del Banco también cuestionaban regularmente la legitimidad de las denuncias.⁶ Asimismo, con anterioridad a la segunda evaluación, el Directorio aceptó, en varios casos, "planes de acción" elaborados por el prestatario y la Gerencia para adelantarse a las investigaciones (Rondónia, Yacretá, Itaparica y Ecodevelopment).

En el caso de Yacretá, la Gerencia tomó medidas extraordinarias para neutralizar las conclusiones del Panel y no tener que asumir responsabilidades, distorsionando ante la opinión pública paraguaya las conclusiones de la investigación del Panel — que había identificado varias violaciones a políticas — mediante una carta publicada en la prensa paraguaya, en la que se afirmaba que el Panel había considerado que el proyecto era "satisfactorio" para el Banco.⁷

Las respuestas agresivas de la Gerencia y la influencia que tenía sobre el Directorio debilitaron la independencia del Panel y causaron una hostilidad crónica entre éste y la Gerencia. La tensión también se manifestó en el Directorio. Ibrahim Shihata, entonces asesor jurídico del Banco, observó:

Así se desarrolló entre los países prestatarios una actitud opuesta a las investigaciones siempre que fuera posible evitarlas y se generó una atmósfera de antagonismo cada vez que el Directorio tenía que tratar una recomendación del Panel para investigar un reclamo. Incluso cuando se autorizaba [una] investigación, en un caso (Yacretá) hubo que evitar el término investigación/inspección y en otro (NTPC) hubo que limitar el proceso a una inspección en la sede del Banco.⁸

Las relaciones generalmente antagonicas entre el Panel y los funcionarios del Banco, sobre todo durante el proceso de las denuncias presentadas antes de la segunda evaluación, reflejan una resistencia que era de esperarse ante las amenazas al *statu quo*. La antigua cultura de impunidad del Banco ha permitido que el personal, la Gerencia y el Directorio eviten tener que responder por los resultados, a veces desastrosos, de sus decisiones. Cuando el Panel comen-

⁵ Véase BIC, "Select Inspection Panel Claims: Claimant Allegations of Policy Violations and Panel Findings, or Preliminary Findings Based on *Prima Facie* Evidence", disponible en <www.bicusa.org>, agosto de 2001 [consultado: 23 de febrero de 2003].

⁶ Por ejemplo, las respuestas de la Gerencia sobre Planaflo, Etiopía, Tanzania, Yacretá e Itaparica contenían argumentos detallados contra la investigación y, en Arun, la presentación de la Gerencia al Directorio, junto con otro dictamen legal, llevó a los miembros del Directorio a cuestionar la legitimidad de la denuncia. Véase un análisis de los problemas de la interferencia de la Gerencia del Banco en las presentaciones al Panel de Inspección en Lori Udall, *The World Bank Inspection Panel: A Three-Year Review*, Washington, D.C., BIC, 1997.

⁷ Véase Kay Treakle y Elías Díaz Peña, capítulo 4 del presente volumen.

⁸ Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 221.

Tabla 11.4. Respuestas de la Gerencia, el Panel y el Directorio a las denuncias

Denuncias presentadas ante el Panel de Inspección	Respuesta de la Gerencia	Recomendación del Panel	Directorio aprueba la investigación
1. Represa Arun III, Nepal	Niega violaciones	SI	SI
2. Expropiación, Etiopía	n/d	No se registró ^a	No se registró ^a
3. Energía eléctrica de emergencia VI, Tanzania	Niega violaciones	No se aceptó ^b	SI
4. Gestión de los recursos naturales de Rondónia (Planaflo)	Reconoce faltas	SI	No se registró ^a
5. Represa del Bio-Bio (Panguel), CFI, Chile	n/d	No se registró ^c	SI
6. Puente Jamuna, Bangladesh	Niega violaciones	No	SI
7. Energía hidroeléctrica Yacretá, Paraguay/Argentina	Niega violaciones	SI	SI
8. Sector del yute, Bangladesh	Niega violaciones	No	SI
9. Reasentamiento en Itaparica, Brasil	Niega violaciones	SI	No
10. Singrauli/NTPC 1, India	Reconoce faltas	SI	SI
11. Ecodevelopment, India	Reconoce faltas	SI	SI
12. Agua de las montañas de Lesotho, Sudáfrica	Niega violaciones	No se aceptó ^d	No se aceptó ^d
13. Alcantarillado y limpieza de Lagos, Nigeria	Niega violaciones	No	No
14. Reforma agraria, Brasil	Niega violaciones	No se aceptó ^e	No se aceptó ^e

Con restricciones:
La investigación debe limitarse a un análisis administrativo en Washington. No. El Directorio acuerda revisar avance en seis meses.

Con restricciones:
La investigación debe limitarse a una "revisión y evaluación" del plan de acción. No. Plan de acción del gobierno

Con restricciones:
La investigación debe limitarse a una "revisión y evaluación" del plan de acción. No. Solicita al Panel supervise el avance de la ejecución del proyecto.

Denuncias presentadas ante el Panel de Inspección
 Respuesta de la Gerencia
 Recomendación del Panel
 Directorio aprueba la investigación

15. Diamantes de las montañas de Lesotho	Niega violaciones	No se aceptó ⁹	SI
16. Reasentamiento en Itaparica, Brasil (2ª denuncia)	n/d	No se registró ⁹	SI
17. Reducción de la pobreza en China occidental	Reconoce faltas	SI	SI
18. Pro-Huerta, ajuste estructural, Argentina	Niega violaciones	No se aceptó ⁹	SI
19. Reforma agraria, Brasil (2ª denuncia)	Niega violaciones	SI	SI
20. Medio ambiente en Lago Victoria, Kenia	Niega violaciones	SI	SI
21. Prodemacia, Ecuador	Niega violaciones	SI	SI
22. Singrauli/NTPC 2, India	Niega violaciones	No se registró ⁹	SI
23. Gasoducto Chad/Camerún, Chad	Niega violaciones	n/d	SI
24. Proyecto sector del carbón, India	Niega violaciones	SI	SI
25. Energía hidroeléctrica Bujagali, Uganda	Niega violaciones	SI	SI
26. Ajuste estructural, Papua Nueva Guinea	Niega violaciones	No	SI
27. Yacretá, Paraguay/Argentina (2ª denuncia)	Niega violaciones	SI	SI
28. Gasoducto Chad/Camerún, Camerún	Niega violaciones	SI	SI

Fuentes: Banco Mundial, Informe anual 2002 del Panel de Inspección, Washington, DC.; Banco Mundial, 2002; estudios de caso de capítulos 2 a 10 del presente libro, y las demandas, las respuestas de la Gerencia y los informes del Panel disponibles en <www.worldbank.org/pn/web.nsf>.
 Nota: CFI = Corporación Financiera Internacional; NTPC = National Thermal Power Corporation
¹ La denuncia por Etiopía no fue registrada por el Panel: no se encontraron relaciones con actos u omisiones del Banco <www.inspectionpanel.org/summary_of_all_requests.doc> [consultado: 18 de febrero de 2003].
² En Tanzania, el Panel concluyó que los denunciantes no tenían legitimidad para actuar, por lo que no se aceptó la presentación.
³ La denuncia por Bío-Bío no se aceptó porque el Panel no tiene jurisdicción sobre los proyectos de la CFI.
⁴ En el caso "Agua de las montañas de Lesotho", el Panel no encontró pruebas que vincularan las denuncias de daños con actos u omisiones del Banco.
⁵ En la primera denuncia por la reforma agraria, el Panel no encontró pruebas de daños y por ello la presentación no fue aceptada.
⁶ En la denuncia "Diamantes de las montañas de Lesotho", el Panel no encontró pruebas que vincularan los daños denunciados con actos u omisiones del Banco.
⁷ En el caso de Itaparica no fue registrado y el Panel no respondió a los denunciantes, quienes el 23 de abril de 1999 habían enviado una carta al presidente del Banco, los directores ejecutivos y el Panel (Vienna, capítulo 7 del presente libro). El Panel de Inspección sostiene que nunca recibió un reclamo formal. Además, el reclamo fue presentado cuando el préstamo ya estaba cerrado.
⁸ El Panel concluyó que el reclamo no era aceptable porque comprobó que los denunciantes no habían planteado previamente sus problemas ante la Gerencia del Banco.
⁹ El reclamo se presentó cuando el préstamo ya estaba cerrado.

zó a detectar violaciones a las políticas y corroboró las denuncias de daños, la reacción de los gerentes del Banco y de los gobiernos de los países prestatarios fue la de negar toda irregularidad, esconder la verdad y tratar de desacreditar las actividades del Panel, mientras que el Directorio, con frecuencia dividido entre los sectores norte y sur, no permitía que el Panel hiciera su trabajo. Los posteriores cambios de procedimiento, junto con una mayor aceptación del Directorio respecto de la función del Panel dentro del Banco, han permitido al Panel funcionar de una manera más cercana a su objetivo original, a saber: proporcionar al Directorio un punto de vista independiente sobre las preocupaciones planteadas por los ciudadanos que experimentan los efectos secundarios negativos de los préstamos del Banco. En todos los casos posteriores a la segunda evaluación, los miembros del Directorio aprobaron las recomendaciones hechas por el Panel para llevar a cabo una investigación.

Respuestas a las denuncias en los distintos países

Para la mayoría de los denunciantes, presentar reclamos ante el Panel de Inspección es un proceso sobrecogedor. Para algunos, solicitar el escrutinio internacional de los problemas que presentan los proyectos puede ser peligroso: en efecto, muchas de las personas que habían estado al frente de las denuncias sufrieron represalias o, en casos extremos, violaciones a sus derechos humanos. Como se relató en el capítulo 8, sobre el proyecto de Singrauli, los habitantes de la zona recibieron amenazas de la National Thermal Power Corporation (NTPC). Madhu Kohli, la representante de los denunciantes, estuvo en la mira de los directores del proyecto debido al liderazgo que ejerció; el disgusto que les había provocado llevó a los contratistas del proyecto a atacar la físicamente, en presencia de cuatro funcionarios de la NTPC.¹⁰

Más recientemente, Ngarledjy Yorongar, miembro del parlamento de Chad, era candidato a presidente por el partido de la oposición cuando presentó una denuncia en nombre de muchos de sus electores, habitantes de la zona de perforación petrolera del gasoducto Chad/Camerún. En la época de las elecciones nacionales, Yorongar y otros cinco candidatos opositores fueron encarcelados. Yorongar fue golpeado y torturado, y no fue liberado hasta que intervino el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, quien tuvo que comunicarse telefónicamente con el presidente de Chad, Idriss Deby.¹¹

¹⁰ Véase Dana Clark, capítulo 8 del presente volumen.

¹¹ Korinna Horta, "Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank", *Harvard Human Rights Journal* 227, n° 15, primavera de 2002, p. 236. Wolfensohn hizo esa llamada después de ser informado del problema gracias a la coalición entre activistas civiles en Chad y Washington.

El impacto del Panel sobre los proyectos

Un dato clave para conocer el impacto del Panel en los proyectos consiste en saber si los denunciantes quedan satisfechos con los resultados. Mediante el proceso del Panel de Inspección, los denunciantes buscan recibir una compensación adecuada tras ser forzosamente desplazados; exigir la ejecución de medidas de protección y mitigación ambiental; intentar recuperar sus medios de vida; recibir apoyo para programas sociales; prevenir posibles daños frenando o demorando proyectos potencialmente destructivos, e intentar que el Banco se responsabilice por haber provocado sus problemas.

El Panel no tiene el poder para emitir un requerimiento judicial, frenar un proyecto u otorgar compensaciones económicas por daños sufridos. A lo sumo, puede elaborar un informe público con las conclusiones imparciales de su investigación. Después de analizar el informe del Panel le toca al Directorio anunciar si se tomarán medidas reparatorias. Así, los denunciantes recurren al Panel porque esperan que el Banco tome medidas para resolver de manera efectiva los problemas articulados en su denuncia.

¿Pero cuál es la importancia del proceso ante el Panel? ¿Cuáles fueron los efectos tangibles de la denuncia para las personas directamente afectadas por el proyecto? ¿En qué medida se cumplieron los objetivos de los denunciantes? En la tabla 11.5 se comparan los objetivos de los denunciantes con los resultados y se resumen los efectos más generales que tuvo el Panel sobre la institución.

A pesar de los objetivos de muchos de los denunciantes y de sus expectativas de que el mecanismo del Panel contribuya a solucionar problemas, lamentablemente no existen garantías de que una denuncia conduzca a modificaciones o mejoras en los proyectos. Diez de las veintiocho presentaciones tuvieron algunas con limitaciones—efectos positivos en los proyectos, incluyendo las de Arun, Planaflo, Jamuna, Yacyretá, Sector del Yute, Itaparica, Singrauli 1, Reforma agraria (1^a), China/Tíbet y Ajuste estructural de la Argentina. Cabe recordar que en total nueve denuncias no fueron aceptadas o registradas por el Panel.

El proceso del Panel también tuvo algunos efectos directos, aunque limitados, en el ámbito de las políticas adoptadas por el Banco. Como muestra la tabla 11.5, las denuncias por Bío-Bío, China/Tíbet y Ajuste estructural de la Argentina condujeron a cambios institucionales positivos. Cuatro presentaciones (Planaflo, Yacyretá, Itaparica y Singrauli 1) agravaron las tensiones entre el Directorio y el Panel—que, en realidad, comenzaron con Arun—, lo que originó la segunda revisión. Como se señaló en el capítulo 1, esa revisión ocasionó cambios en los procedimientos del Panel, algunos positivos—por ejemplo, que el Directorio acordara aceptar las recomendaciones del Panel para llevar a cabo una investigación—y otros negativos—por ejemplo, la definición del estándar de daños, que añadió requisitos de aceptación para los denunciantes. En total, once de las veintiocho denuncias tuvieron algún impacto directo sobre el proyecto o la institución en general.

Tabla 11.5. Efectos de las denuncias¹²

Denuncia ante el Panel de Inspección	Objetivos de los denunciantes	Resultado en el proyecto	Respuesta/efecto institucional en el Banco
1. Represa Arun III, Nepal	Obtener compensaciones adecuadas; rehabilitar el sector energético; posponer el proyecto.	Se canceló el préstamo; se frenó la obra; los denunciantes quedaron satisfechos.	Comenzó la resistencia institucional al proceso del Panel.
2. Expropiación, Etiopía	Obtener compensaciones por los bienes expropiados.	Ninguno: no se aceptó la presentación.	
3. Energía eléctrica de emergencia VI, Tanzania	Cuestionar la decisión relacionada con la compra.	Ninguno: no se aceptó la presentación.	
4. Proyecto de gestión de los recursos naturales de Rondônia (Planaflo), Brasil	Cumplir con objetivos de desarrollo sostenible.	Reforma parcial, incluyendo áreas protegidas y legitimación de compensaciones, creación de la sociedad civil (reparto del poder); puede haber provocado reacción del Estado contra los compromisos ambientales.	Provocó reacción contra el estándar de "daños" que impuso el Directorio en el marco de la segunda evaluación del Panel.
5. Represa del Bío-Bío (Pangue), Chile	Cancelar el proyecto.	No se percibieron resultados en el terreno; compensación parcial para un grupo de damnificados.	Se creó el CAD, y se adoptaron políticas sociales y ambientales en la CFI y OMGI.
6. Puente Jamuna, Bangladesh	Incluir a los habitantes de los chars en la planificación y el programa de compensación del proyecto.	Compensación parcial con altos costos de operación para los afectados; creación de una política nueva y sin precedentes para las personas "afectadas por la erosión y las inundaciones".	
7. Energía hidroeléctrica Yacyretá, Paraguay/Argentina	Ampliar compensaciones y medidas de mitigación ambiental; frenar la elevación del nivel del embalse; frenar la privatización.	La Gerencia ocultó las conclusiones del Panel; no se elevó el nivel de los prestatarios contra el Panel, lo que condujo a la segunda evaluación.	

¹² Más información sobre otras denuncias en los informes del Panel de Inspección sobre las investigaciones <www.worldbank.org/ipo/npwcbnsp>. Información sobre el proyecto Ecodevelopment de la India en Sanghamitra Mahanty, "Conservation and Development Interventions as Networks: The Case of the India Ecodevelopment Project, Karnataka", *World Development* 30, n.º 8, 2002, pp. 1369-86.

Respuesta/efecto institucional en el Banco

El Banco admitió que el programa de reforma del sector, que había estado en una *impasse*, era un fracaso y canceló el préstamo. El Directorio aceptó el plan de acción del gobierno de Brasil; se evitó el Panel; una minoría de los afectados fue indemnizada en efectivo, no en tierras; se dividieron las organizaciones sociales; siguen sin resolverse los problemas. El Directorio aceptó el plan de acción de la Gerencia, incluso un Panel de Control independiente; mejoró la compensación de sólo 1,200 familias entre miles. No hay pruebas de que se hayan solucionado los problemas; los denunciantes no están satisfechos con la respuesta del Banco. Sin efectos. Los denunciantes no están satisfechos con el funcionamiento del Panel. El Panel estuvo conforme con las medidas tomadas por la Gerencia para compensar a más personas; los denunciantes no están satisfechos con el funcionamiento del Panel y la compensación inadecuada

Resultado en el proyecto

Mantener las hilanderías abiertas, controlando que se cumpla con el convenio, cuyo objetivo era reestructurar el sector del yute. Solucionar los problemas crónicos de falta de tierras y medios de subsistencia relacionados con desplazamientos.

Asegurar un plan justo de reasentamiento y rehabilitación, así como de mitigación ambiental. Frenar los desalojos de poblaciones indígenas de áreas protegidas.

Cuestionar la lógica económica del proyecto; mejorar el acceso al agua en los municipios sudáfricanos. Asegurar un plan justo de reasentamiento, rehabilitación y compensación.

Denuncia ante el Panel de Inspección

8. Sector del yute, Bangladesh

9. Reasentamiento en Itaparica, Brasil

10. Singrauli/NTPC 1, India

11. Ecodevelopment, India

12. Agua de las montañas de Lesotho, Sudáfrica

13. Alcantarillado de Lagos, Nigeria

Tabla 11.5. (Continuación)

Respuesta/efecto institucional en el Banco

Baja de tasas de interés en préstamos para tierras; algunos cambios en el diseño del proyecto; el Banco reorganizó el Fondo Nacional de la Tierra, con vino a financiar la compra de tierras en conflictos legal; las organizaciones de la sociedad civil no coinciden en su apreciación de la respuesta; se efectuaron expropiaciones. No se aceptó la presentación. Ninguno: el Panel no reconoció la presentación. El Directorio rechazó el plan de acción de la Gerencia; el Banco canceló la financiación del componente de reasentamiento; redujo el alcance del proyecto del gobierno; los denunciantes quedaron satisfechos. Se restableció el financiamiento; los denunciantes quedaron satisfechos. Se afirmó la jurisdicción del Panel sobre las demandas referidas a préstamos para ajustes estructurales.

Resultado en el proyecto

Frenar la reforma agraria basada en principios del mercado; continuar con la expropiación gubernamental de las tierras no productivas.

Solicitar la ejecución del plan de acción inconcluso. Bloquear el componente de reasentamiento del proyecto.

Proteger la financiación del programa de seguridad alimentaria para las poblaciones pobres de las ciudades.

Alertar sobre las deficiencias de la respuesta a la primera denuncia. Cuestionar el diseño del proyecto; mejorar la participación pública en el diseño y los beneficios del proyecto.

Denuncia ante el Panel de Inspección

14. Reforma agraria, Brasil

15. Diamantes de las montañas de Lesotho

16. Reasentamiento en Itaparica, Brasil (segunda denuncia)

17. Reducción de la pobreza en China occidental

18. Pro-Huerta, ajuste estructural, Argentina

19. Reforma agraria, Brasil

20. Medio ambiente en Lago Victoria, Kenia

Tabla 11.5. (Continuación)

El Directorio criticó a la Gerencia por distorsionar los hechos y cuestionar las conclusiones del Panel.

El Directorio criticó a la Gerencia por distorsionar los hechos y cuestionar las conclusiones del Panel.

Respuesta al efecto institucional en el Banco

Objetivos de los denunciantes	Resultado en el proyecto
21. Prodeminsa, Ecuador Impedir la divulgación de datos cartográficos sobre los recursos minerales de las áreas protegidas para prevenir su explotación.	Ninguno: el préstamo se cerró antes del reclamo. El denunciante fue arrestado y torturado debido a su oposición; Wolfensohn intervino para que lo liberaran; el proyecto continúa.
22. Singrauli/NTPC 2, India No se conocen.	Pendiente.
23. Gasoducto Chad/Camerún, Chad Demorar el proyecto.	El Banco desembolsó el préstamo; propuso resolver los problemas de administración mediante un nuevo proyecto; los denunciantes no quedaron satisfechos; continúan los problemas de administración.
24. Proyecto sector del carbón, India Cuestionar el diseño y ejecución del proyecto; ampliar beneficios y medidas de rehabilitación para los excluidos; utilizar los fondos restantes para la recuperación de los medios de subsistencia y la mitigación ambiental.	Esta pendiente la investigación.
25. Energía hidroeléctrica Bujagali, Uganda Reevaluar los justificativos del proyecto, incluyendo los efectos económicos y ambientales.	Esta pendiente la investigación.
26. Ajuste estructural, Papúa, Nueva Guinea Mejorar la administración del sector forestal y la protección de los bosques de los denunciantes.	Pendiente.
27. Energía hidroeléctrica Yacyretá, Paraguay/Argentina (2ª denuncia) Mejorar planes de compensación y mitigación ambiental y social	Pendiente.
28. Gasoducto Chad/Camerún Mejorar planes de reasentamiento, compensación y mitigación ambiental.	Pendiente.

Nota: NTPC: National Thermal Power Corporation; CAO: Ombudsman/Asesor en materia de observancia; CFI: Corporación Financiera Internacional; OMGI: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

Aprendizajes

En la siguiente sección se analizan algunas de las restricciones que limitan el impacto del mecanismo del Panel sobre los proyectos, y se aborda el análisis del impacto acumulado del Panel sobre la institución.

Restricciones al proceso del Panel

La disparidad de resultados positivos en el terreno demuestra una falla fundamental en la estructura del Panel: está diseñado para presentarle sus conclusiones al Directorio y no para prescribir o supervisar el desarrollo y la ejecución de soluciones para los problemas planteados por los denunciantes. Además, mientras las investigaciones (o evaluaciones) del Panel muchas veces han confirmado que los daños se debían a violaciones a las políticas del Banco, las soluciones (planes de acción) han sido propuestas por la Gerencia, quien también es responsable de su ejecución. Esto significa que se les encarga a los funcionarios del Banco —cuyas acciones u omisiones probablemente causaron los problemas de los denunciantes— que resuelvan lo que ellos mismos ocasionaron. Esto resulta particularmente irónico teniendo en cuenta que, como muestra la tabla 11.4, el personal y la Gerencia del Banco suelen negar la existencia de problemas.

El Directorio, que se encarga de anunciar, si corresponde, qué medidas reparatorias implementará el Banco, le prohíbe explícitamente al Panel que supervise los planes de acción generados por la Gerencia. La supervisión de tales planes recae sobre el Directorio, pero éste ha renunciado a esa responsabilidad; no sólo no realiza un seguimiento de sus propias decisiones, sino que tampoco exige controles independientes sobre la ejecución de las medidas reparatorias. Así, el Directorio, la Gerencia y las directivas de los proyectos —ya sea gubernamentales o del sector privado— en general no se ven obligados a responder, aunque no logren resolver los problemas de los denunciantes. Una consecuencia de esta falta de soluciones efectivas ha sido que las denuncias vuelven a presentarse —por ejemplo, Bío-Bío y Yacyretá— cuando se agrava la situación en la zona del proyecto. La falta de soluciones efectivas para los denunciantes es una de las debilidades más importantes del proceso del Panel de Inspección.

A menudo los denunciantes han debido superar grandes obstáculos para poder presentar sus reclamos ante el Panel de Inspección. Algunos obstáculos forman parte del proceso mismo y representan restricciones estructurales como, por ejemplo, las limitaciones impuestas al alcance de la jurisdicción del Panel o la creación de obstáculos que dificultan la aceptación de las denuncias. Otros tienen que ver con las metodologías, como la manera en que funciona el Panel mientras procesa las denuncias. Debido a estos dos tipos de obstáculos, concretar la presentación y obtener alguna reparación puede ser un verdadero desafío para los denunciantes.

La intención del Directorio y la Gerencia del Banco fue asegurar que únicamente las personas directamente afectadas tuvieran acceso al Panel, con el

fin de evitar una avalancha de denuncias e impedir que las ONG del norte, no representativas, se aprovecharan del proceso. Aunque la denuncia debiera ser algo tan sencillo como presentar una carta ante el Panel, en realidad, el proceso requiere gran cantidad de conocimientos especializados y trabajo por parte de los denunciantes. En la práctica, los requisitos hacen que el acceso al Panel resulte difícil justamente para las personas a las que debería beneficiar. Richard Bissell comentó que al crear el Panel

Los directores ejecutivos afirmaron su intención de darles poder a los más débiles y más marginados del sistema financiero global, pero crearon un proyecto legalista que dificulta el acceso al Panel. ¿Cuántas personas directamente afectadas por los proyectos financiados por el Banco pueden conseguir, leer y comprender las descripciones de las políticas del Banco? ¿Y después cuántas pueden entender cómo se "solicita una inspección" de un proyecto financiado por el Banco?¹³

El hecho de que no exista información al alcance de las comunidades afectadas, así como el carácter técnico del proceso, ha llevado a los denunciantes, en muchas ocasiones, a solicitar la ayuda de expertos; por ejemplo, abogados u ONG nacionales e internacionales.

Otra limitación estructural es que el Panel no puede investigar proyectos en los que más del 95% del préstamo ha sido ya desembolsado, debido a que el Banco ya no tiene tanto poder para influir en la ejecución del proyecto por parte del gobierno cuando ha dejado de controlar las finanzas. Pero precisamente muchos problemas generados por los proyectos no se manifiestan sino hasta muchos años después del desembolso de los fondos. Si bien las políticas del Banco se aplican a los proyectos hasta que se cancela el préstamo, el Panel no es una alternativa para las personas que se enteran de su existencia y deciden presentar una denuncia cuando ya está avanzado el ciclo de vida del proyecto y es demasiado tarde como para poder cumplir con los requisitos de aceptación. Esas personas simplemente no cuentan con ningún medio oficial para hacer reclamos.

Como ya se comentó, una de las funciones más importantes del Panel de Inspección es darles voz y legitimación a las personas afectadas directamente. Aunque el Panel cumple, de hecho, con un papel significativo al llamar la atención de quienes toman decisiones en el Banco sobre las preocupaciones y los reclamos locales, la participación de los denunciantes en el proceso es limitada. Como señaló Richard Bissell en el capítulo 2, una vez que solicitaron una inspección, los denunciantes pierden en gran medida el control sobre el

¹³ Richard E. Bissell, "Institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel", *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, ed. Gudmundur Alfredsson y Rolf Ring, La Haya, Kluwer Law International, 2002, pp. 107-25.

proceso del Panel. De hecho, su única participación formal, después hacer la presentación, es reunirse con el Panel en caso de que sus miembros decidan hacer una visita en el terreno. Los denunciantes no tienen ninguna posibilidad de comentar la respuesta de la Gerencia, ni tienen acceso a ningún tipo de información antes de que se tomen decisiones importantes sobre sus reclamos. No tienen acceso a la resolución de la Gerencia hasta después de que el Directorio decide acerca de la recomendación efectuada por el Panel. Tampoco tienen derecho a apelar la recomendación del Panel o la decisión del Directorio sobre la respuesta que se dará a sus reclamos.

Más importante aún es que existe un marcado desequilibrio en el grado de acceso que tienen las dos partes en conflicto (los denunciantes y la Gerencia) a partir de que el Panel elabora el informe final para el Directorio. En ese momento, la Gerencia puede reaccionar y dar recomendaciones al Directorio para resolver las violaciones a las políticas que han sido identificadas, pero los denunciantes, en cambio, no tienen derecho a hacer comentarios sobre las medidas reparatorias que serían adecuadas para que el proyecto cumpliera con las políticas del Banco o para rectificar los daños que han sufrido.¹⁴ Así, el Directorio tiende a adoptar planes de acción generados por la propia Gerencia, ignorando la experiencia, los conocimientos y las preferencias de las personas que iniciaron el proceso.

Finalmente, el estándar de daños que estableció el Directorio excluye a las personas afectadas por proyectos respecto de los cuales tal vez no puede establecerse una violación directa a las políticas del Banco, pero que sí han provocado efectos negativos. Como ya se señaló, los denunciantes deben relacionar los daños que sufren con violaciones específicas a las políticas del Banco.¹⁵ En la posdenuncia sobre el proyecto del Agua de las montañas de Lesotho se denunció que los municipios con población negra de Johannesburgo, Sudáfrica, se habían visto perjudicados por el proyecto. El principal reclamo era el drástico aumento del precio del agua ocasionado por lo que fue el mayor proyecto de represa en la historia de África. Los denunciantes afirmaron que el proyecto, y el asesoramiento técnico que el Banco le prestaba al gobierno sudafricano, causaban una distorsión en las políticas de administración de los recursos acuíferos y cargaban a los municipios pobres con un costo desproporcionado.¹⁶ Aunque expresó su comprensión, el Panel no recomendó una

¹⁴ Véase carta de Madhu Kohli a Ernst Günther Bröder, Panel de Inspección, 24 de septiembre de 1997 (copia archivada por los autores): "Un tema de preocupación en el proceso del Panel hasta ahora ha sido la falta de transparencia. Los solicitantes no tuvieron acceso al Informe del Panel hasta que el Directorio ya había votado al respecto. Sin embargo, la Gerencia del Banco tuvo acceso al informe, como se desprende claramente de la actualización del programa de acción".

¹⁵ Jonathan Fox, "The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years", *Global Governance* 6, 2000, pp. 279-318.

¹⁶ Véase Patrick Bond, "Lesotho's Water, Johannesburg's Thirst: Communities, Consumers and Mega-Dams", en *Unsustainable South Africa: Environment, Development and Social Protest*, Pietermaritzburg, University of Natal Press, Londres, Merlin Press, 2002.

investigación, porque entendió que los denunciantes no habían establecido una relación directa entre los problemas que denunciaban y alguna violación a las políticas específicas del Banco:

No hay duda de que, como afirman los solicitantes, debido a razones de abandono histórico las comunidades pobres sufren desigualdades generalizadas en términos de falta o escasez de agua. Los precios del agua han aumentado y algunas personas no pueden afrontar el costo del agua necesaria para la salud y la higiene básicas [...] Las condiciones de vida son muy duras e insalubres para millones de personas en Alexandra, Soweto y otros municipios más pobres [...] Las preocupaciones de los solicitantes sobre las condiciones de vida en la zona son válidas, pero no parece haber una relación entre tales condiciones y el cumplimiento o no por parte del Banco de sus propias políticas y procedimientos. Más bien, parecen formar parte de la enorme y execrable herencia del apartheid.¹⁷

El alcance limitado del mandato del Panel —investigar solamente cuando existan conexiones claras entre los daños y violaciones a las políticas— deja fuera problemas del tipo que estaban tratando de plantear los denunciantes de Sudáfrica en el caso de Lesotho.

Los comentarios de los denunciantes sugieren que la alternativa de presentarse y denunciar ante el Panel es, con frecuencia, la primera oportunidad que tienen los afectados directos de participar en conversaciones con los funcionarios del Banco sobre sus preocupaciones, necesidades y problemas. De hecho, una función crucial del Panel es crear un ambiente en el que los denunciantes y afectados directos se puedan sentir a salvo. El Panel reconoció la importancia de proteger la seguridad de los denunciantes y diseñó sus Procedimientos Operacionales para que éstos pudieran solicitar que el Panel mantenga la confidencialidad de sus nombres. El mandato del Panel de recopilar información en forma imparcial implica que su relación con los denunciantes debe establecerse al margen de funcionarios gubernamentales o funcionarios del Banco.

Sin embargo, algunos denunciantes no han quedado satisfechos con las visitas de campo realizadas por el Panel. Por ejemplo, en el primer caso de reforma agraria, el Panel acudió junto con funcionarios del Banco y en Singrauli hubo funcionarios de NTPC presentes durante la visita. La presencia de funcionarios del gobierno o del Banco puede impedir el libre intercambio de información con las personas afectadas. Los denunciantes también manifestaron problemas de comunicación relacionados con las visitas de campo del Panel, por ejemplo, el hecho de que se anuncien con poca anticipación (Eco-

¹⁷ Panel de Inspección, "Lesotho/South Africa: Lesotho Highlands Water Project" (Solicitud 1), 18 de agosto de 1998.

development) o se cambien a último momento los horarios acordados, lo que limita la participación de los habitantes de la zona (Jamuna, Lagos y Singrauli). En Papúa, Nueva Guinea, los denunciantes no entendieron la decisión del Panel de no viajar a su zona y creyeron que el hecho de que el Panel no hubiera visto directamente los efectos de las irregularidades de la actuación del gobierno sobre sus tierras y bosques pudo haber contribuido a su posterior conclusión de que los denunciantes no habían demostrado adecuadamente la existencia de daños.¹⁸ En Singrauli, los denunciantes tuvieron la sensación de que el Panel no dedicaba el tiempo suficiente a las reuniones con las personas afectadas. Uno de ellos comentó que:

Tuvimos más esperanzas cuando nos enteramos de que se estaba analizando nuestro reclamo y que alguien vendría a visitarnos. Pero cuando el Panel vino a la aldea e hizo una visita relámpago, nos desilusionamos. Se quedaron durante más o menos una hora y no hubo tiempo para que les explicáramos lo que queríamos decirles... Fue como una visita de compromiso. No escucharon el 90% de lo que queríamos decir.¹⁹

Las visitas de campo del Panel son útiles no sólo para determinar si el reclamo cumple con los requisitos para ser aceptado, sino también para darle credibilidad al proceso ante los habitantes de la zona. La metodología que emplea el Panel en el campo resulta crucial para esclarecer los hechos relatados en las denuncias. Estas visitas también pueden servir para estimular a los denunciantes y otras personas afectadas a articular sus demandas, así como para fortalecer sus continuos esfuerzos de movilización y su relación con el Banco y el gobierno.

El impacto del Panel sobre la institución

El proceso del Panel de Inspección ha tenido un impacto profundo en el Banco Mundial como institución. Sin embargo, parece haber dos direcciones marcadas de cambio. Mientras que el Banco ha avanzado en cuanto a la adopción de políticas y el mejoramiento de sus estructuras internas para darles

¹⁸ Damien Ase, CELCOR (Center for Environmental Law and Community Rights), a Edward Ayensu, Panel de Inspección, 25 de mayo de 2002: "Los representantes de los solicitantes tuvieron que viajar desde sus aldeas en la zona del proyecto para reunirse con el Panel debido a que éste decidió no visitar el área de Kiunga-Aimbak. Incurrieron en gastos considerables en el proceso. Es probable que el hecho de que el Panel no haya viajado a la zona del proyecto haya debilitado su capacidad de entender los problemas".

¹⁹ Ram Narain Kumari, entrevista de Dana Clark, colonia de reasentamiento de Doodhar, Singrauli, India, 8 de septiembre de 2002. Vale recordar que aunque treinta y tres de los denunciantes de Singrauli solicitaron al Panel que sus nombres no se dieran a conocer, con el paso del tiempo las autoridades del proyecto determinaron sus identidades, que ya no son un secreto.

cumplimiento, también ha retrocedido de manera preocupante. Las políticas de salvaguardia, en particular, han sido atacadas por la Gerencia y algunos prestatarios, quienes han encontrado numerosas maneras de socavar las políticas adoptadas para evitar que el mecanismo de rendición de cuentas que el Panel debería fomentar funcione adecuadamente.

Los mayores cambios institucionales ocurrieron probablemente en la CFI y el OMGI, que adoptaron políticas ambientales y sociales y crearon la Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia (CAO, en inglés) en 1998 y 1999.²⁹ Antes de estos cambios, la CFI y el OMGI, que otorgan préstamos al sector privado, eran ajenos a las reformas que se habían introducido anteriormente en las políticas de los órganos del Grupo del Banco Mundial, dedicados al sector público (BIRF y AIF). Como se explicó en el capítulo 6, la campaña internacional contra la represa del Bio-Bío y la denuncia relativa a ésta presentada ante el Panel de Inspección, tuvo entre sus objetivos resaltar la necesidad de contar con políticas claras y con un mecanismo de rendición de cuentas para aquellos organismos del Banco Mundial que otorgan préstamos al sector privado. No hay duda de que la lucha de las ONG por frenar el proyecto logró introducir esos dos cambios fundamentales en la CFI y el OMGI.

Algunos cambios modestos dentro del Banco Mundial (específicamente en el BIRF y la AIF) también se le pueden atribuir al Panel de Inspección. De las entrevistas con el personal y la Gerencia se desprende que en el Banco creen que el Panel sí ha contribuido a mejorar el cumplimiento de las políticas por parte del personal del Banco, en parte debido a los trastornos internos y el des crédito que pueden generar las denuncias. Ian Johnson, vicepresidente para el Desarrollo Sostenible Ambiental y Social, señaló:

La gente se está dando cuenta de que, al final, los costos de los incumplimientos son más altos que los costos del cumplimiento. Vale mucho más prevenir que curar. El efecto ha sido muy importante... Creo que hay un deseo genuino de hacer las cosas bien. Si alguien no aplica la diligencia debida y se lo descubre, paga un precio.³¹

El Panel también condujo a una reestructuración interna y a ciertas mejoras en relación con la transparencia. Después de que el conflicto de China/Tíbet aumentó los costos, en términos de reputación, de los incumplimientos del Banco, se amplió significativamente el personal, el mandato y el presu-

²⁹ Véase información más reciente sobre la efectividad de las políticas de salvaguardia de la CFI en International Finance Corporation, Compliance Advisor Ombudsman, "A Review of IFC's Safeguard Policies: Core Business: Achieving Consistent and Excellent Environmental and Social Outcomes", enero de 2003. El informe está disponible, en inglés, en: <www.cao-ombudsman.org> [fecha de acceso: 27 de mayo de 2003].

³¹ Ian Johnson, vicepresidente del Banco Mundial para el Desarrollo Ambiental Sostenible; entrevista de Dana Clark y Kay Treakle, Washington, D.C., 2 de mayo de 2002.

puesto del departamento responsable de la garantía de calidad y la observancia de las normas (QACU, en inglés), un equipo del Departamento de Medio Ambiente responsable de controlar el cumplimiento de las políticas de salvaguardia. La QACU ahora supervisa la coordinación de las políticas de salvaguardia, capacita a la Gerencia del Banco, a los prestatarios y al personal, y cuenta con "Centros de ayuda sobre salvaguardias" para asistir al personal que tiene dudas relativas a las políticas o proyectos de la cartera. QACU también proporciona asesoramiento sobre proyectos de alto riesgo que requieren mayor atención de la Gerencia.³²

Se crearon nuevos sistemas destinados a controlar que los proyectos del Banco cumplan con las políticas. Las Fichas Integradas de Datos sobre Salvaguardias, recientemente creadas, requieren que el personal registre las políticas de salvaguardia que, en caso dado, se aplican a cada proyecto específico que se esté considerando. Esto significa que, por primera vez desde la adopción de las políticas, en la página electrónica del Banco se publica información sobre la aplicación de las políticas en cada proyecto financiado por la institución.³³

Estas pequeñas medidas pueden contribuir al acatamiento y observancia interna al brindarle al personal del Banco mejores herramientas para identificar el tipo de acciones ante las cuales se deben aplicar las políticas. Sin embargo, estos cambios no aseguran el cumplimiento real de los objetivos de esas políticas y la existencia de mejores sistemas no necesariamente conduce a una mejor rendición de cuentas. Un informe reciente del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco señala que una dificultad interna para el desempeño de la institución en el área ambiental ha sido la aparente falta de compromiso del más alto nivel de la Gerencia con el medio ambiente y con las políticas ambientales de la AFI. Esto no solamente ha debilitado ciertos componentes de las estrategias de los países y de los programas de préstamos, sino que también ha dado lugar a situaciones embarazosas en varios proyectos de alto perfil en los que el Panel de Inspección y la opinión pública han cuestionado la integridad de la AFI y su capacidad para respetar sus propias políticas. Los gerentes *senior* deberían asumir la plena responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos ambientales de la AFI y exigir que los gerentes regionales y nacionales rindan cuentas por su desempeño en el logro de dichos objetivos.³⁴

³² Steve Lintner, jefe de la Unidad de Acatamiento y Aseguramiento de la Calidad del Banco Mundial; entrevista de Kay Treakle, Washington, D.C., 1^a de febrero de 2002. Vale señalar que Lintner no piensa que la ampliación de la QACU esté relacionada con el Panel o la denuncia por China/Tíbet, sino con una tendencia general en la que "el Banco comenzó a darle más importancia a la calidad".

³³ Véanse las Fichas Integradas de Datos sobre Salvaguardias en: <www.worldbank.org>, ingresando el término en el campo de búsqueda.

³⁴ Banco Mundial, "Environmental Sustainability Issues In IDA 10-12", *OED IDA Review*, Washington, D.C., World Bank Operations Evaluation Department, 2001.

La pregunta clave —si son ciertas las afirmaciones de la Gerencia del Banco en el sentido de que hubo mejoras reales en el cumplimiento de las políticas— sigue sin respuesta. Hasta la fecha, solamente se han realizado estudios limitados sobre avances en dicho renglón y no hay nada que confirme cabalmente que el acatamiento es mayor desde que se creó el Panel.²⁵

La aversión al riesgo como elemento disuasivo

Uno de los efectos que provocó el Panel sobre el Banco fue que las expectativas de las denuncias y el énfasis posterior en el acatamiento de las salvaguardias contribuyeron a una cierta "reacción alérgica" del personal del Banco ante los proyectos de alto riesgo. La amenaza de una presentación ante el Panel —o, incluso, la mera posibilidad de que se apliquen políticas de salvaguardia— puede inhibir a los funcionarios a la hora de promover ciertos proyectos controvertidos. El director gerente Shengman Zhang afirma que "la aversión al riesgo es un fenómeno generalizado, especialmente entre los gerentes que están al frente de los proyectos... Se nota cuando se seleccionan proyectos. Es como si el personal estuviera evitando cierto tipo de proyectos".²⁶

Esta actitud más adversa a los riesgos significa que algunos proyectos se descartan por el temor del personal del Banco a una denuncia ante el Panel de Inspección. Robert Picciotto, ex director general del DEO del Banco, comentó que el Panel genera

[...] elevados costos de operación, lo que puede contribuir a la aversión al riesgo. Hay un vicepresidente que dice no más represas, no más minas, no más silvicultura. Esto es muy negativo. Se le está prestando muchísima atención al Panel de Inspección y muy poca a la primera fase del trabajo, es decir, a la adaptación de los instrumentos del proyecto para que cumplan con los objetivos sociales y ambientales.²⁷

En octubre de 2001, el presidente Wolfensohn solicitó información sobre la aversión al riesgo generada por una mayor supervisión de las políticas de salvaguardia. Un informe del DEO confirmó que las políticas del Banco parecían conducir a la aversión al riesgo; se señalaba que "existen pruebas infor-

²⁵ Véase un repaso de las pruebas independientes y oficiales sobre las tendencias de acatamiento en todo el Banco hasta 1997 en Jonathan Fox y L. David Brown, "Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies", *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, ed. Jonathan Fox y L. David Brown, Cambridge, MIT Press, 1998, pp. 485-551.

²⁶ Shengman Zhang, director gerente del Banco Mundial, entrevista de Kay Treacle, Washington, 18 de junio de 2002.

²⁷ Robert Picciotto, ex director general del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, entrevista de Kay Treacle, Washington, 3 de febrero de 2002.

males de que algunos gerentes hacen que su personal desista de emprender operaciones relacionadas con políticas de salvaguardia".²⁸ Algunos observadores verían esta tendencia como una consecuencia positiva, incluso deseada, del Panel y como el resultado lógico de la existencia de un mecanismo que obliga a una mayor rendición de cuentas. Pero varias entrevistas con funcionarios de alto nivel del Banco revelan que la opinión interna de la institución es que tal aversión al riesgo es negativa para sus actividades y debería ser superada.

Desde la "conversión de políticas" hasta "más allá del acatamiento"

Una manera de evitar la rendición de cuentas es cambiar el marco de las políticas. De hecho, dado que son los criterios de referencia citados con mayor frecuencia en las evaluaciones de las presentaciones del Panel de Inspección, las políticas de salvaguardia en sí mismas han pasado a ser un campo de batalla en la lucha por una mayor rendición de cuentas. Poco después de la creación del Panel, el Banco se embarcó en un proceso para darles a sus cientos de páginas de políticas y directivas operacionales un formato estandarizado formado por tres documentos relacionados: las políticas operacionales (OP) y las normas de procedimiento del Banco (BP), que establecen las obligaciones del personal, y las prácticas recomendadas (GP), que se consideran solamente una "guía" para el personal y no entran en la jurisdicción del Panel.²⁹ Aparentemente, la intención era esclarecer las políticas y volverlas más operativas para el personal del Banco, pero, como señaló el gerente senior inicialmente responsable del proceso en 1996 en un memorándum interno, "nuestras experiencias con el Panel de Inspección nos enseñan que tenemos que ser muy cuidadosos y establecer políticas que podamos llevar a la práctica".³⁰

En los años siguientes, las políticas de salvaguardia pasaron por este proceso de "conversión" y, en la mayoría de los casos, las ONG tuvieron que librar "una batalla cuerpo a cuerpo" para preservar el lenguaje preceptivo que les daba fuerza a las salvaguardias.³¹ La tendencia de la Gerencia del Banco ha sido debilitar ese lenguaje preceptivo o trasladar cláusulas importantes a la sección de prácticas recomendadas de las políticas, para no tener que asumir responsabilidades basadas en normas tan exigentes. Robert Goodland, ex asesor

²⁸ Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, "Risk Aversion: Safeguards and Post-Conflict Lending", *Lessons and Practices*, 23 de octubre de 2001.

²⁹ Véase BIC, "World Bank Policy Conversion: An Overview", disponible en <www.bicusa.org/publications/>, 14 de abril de 1997 [fecha de acceso: 18 de febrero de 2003].

³⁰ Myrna Alexander, "Conversion of Remaining OD's", memorándum interno sobre las políticas operacionales del Banco Mundial, 15 de marzo de 1996 (archivos de los autores).

³¹ Korinna Horta, economista senior, Environmental Defense, comunicación personal con Kay Treacle, septiembre de 2002.

ambiental de alto nivel del Banco Mundial y uno de los creadores de las primeras políticas de salvaguardia, observó:

En el proceso de actualización de las políticas de salvaguardia, ni una sola se modernizó ni fortaleció en un grado equiparable al deterioro del medio ambiente mundial. Hay que subrayar que varias políticas han quedado estancadas y otras han sido despojadas de su sentido esencial. La política de reasentamiento ya no reconoce los efectos indirectos del reasentamiento. En 2002, el Banco anuló su encomiable prohibición de financiar la tala de árboles en selvas tropicales, que existía desde hacía una década. El Banco Mundial perdió el liderazgo social y ambiental que tuvo entre las décadas de 1980 y 1990.³²

El debilitamiento de las políticas del Banco socava la jurisdicción del Panel de Inspección y el compromiso del Banco con el desarrollo sostenible, además tiene efectos negativos directos sobre los derechos de las personas de las zonas donde se ejecutan los proyectos. Medha Patkar, de la organización Narmada Bachao Andolan, al comentar el proceso de conversión, observó que "con las nuevas políticas sobre agua, pueblos indígenas y reasentamiento se debilita la posición del Panel".³³ El ex director del Panel, Jim MacNeill, puntualizó la importancia que tiene el hecho de que las ONG intervengan en la preservación de los estándares de las políticas:

Las políticas de salvaguardia son los criterios a partir de los que juzgamos el desempeño del Banco. Si se redactan de nuevo y se vuelven ambiguas y pierden filo, no se podrán utilizar con la misma efectividad para evaluar el cumplimiento. Desaparecería el estándar. Si las ONG quieren proteger al Panel, tienen que asegurarse de que las políticas no se vacíen de contenido. Esto es absolutamente crucial.³⁴

Recientemente, el repudio a las políticas de salvaguardia volvió a hacerse presente en la forma de una nueva iniciativa del Banco para eludir sus responsabilidades que pretende transferirle al prestatario una mayor responsabilidad en cuanto al cumplimiento de las políticas. Un documento de estrategias, elaborado en el año 2002, se propone como objetivo lograr que las salvaguardias sean "más pertinentes a las cambiantes prácticas de desarrollo y las cambiantes necesidades de los clientes".³⁵ Este documento refleja el mayor énfasis

³² Robert Goodland, comunicación personal con Kay Treakle, 21 de febrero de 2003.

³³ Medha Patkar, entrevista de Dana Clark, Badwani, India, 22 de septiembre de 2002.

³⁴ Jim MacNeill, ex presidente del Panel de Inspección, entrevista de Kay Treakle, 28 de noviembre de 2001.

³⁵ Banco Mundial, "Safeguard Policies: Framework for Improving Development Effectiveness. A Discussion Note" (Desarrollo sostenible ambiental y social, y política de operaciones y servicios para países), 7 de octubre de 2002, párrafo 2.

que ha puesto el Banco en que el país se "apropie" del proyecto y recomienda permitir "mayor flexibilidad en los medios que utiliza el prestatario para lograr" los resultados de desarrollo buscados. El Banco argumenta que esa flexibilidad es necesaria porque "los prestatarios del sector público y privado en general están de acuerdo con las políticas de salvaguardia, pero tienen reservas acerca de los requisitos que limitan sus propuestas para alcanzar los resultados acordados".³⁶

Aunque se puede argumentar que la prevención y la mitigación del impacto ambiental y social mejorarían si el prestatario se "apropiara" del proyecto, un punto clave planteado por los críticos del Banco es que, en el proceso, la responsabilidad por la aplicación de las medidas de protección quedará en manos de los gobiernos (que suelen carecer del compromiso, la capacidad y la voluntad política para cumplir con los objetivos de las políticas), mientras que el Banco mantiene una función de "supervisión" distante. Como señala Tom Griffiths, un analista que trabaja con la organización británica Forest People's Programme:

Transferirle toda la responsabilidad social y ambiental a los prestatarios representa un gran riesgo, siendo que todavía no cuentan con la capacidad y los marcos normativos para resolver los problemas de manera efectiva. Todo se reduce a que el Banco trata de zafarse de sus responsabilidades después de que la sociedad civil lleva veinte años esforzándose para que se comprometa.³⁷

Además, si se les transfiere a los prestatarios la responsabilidad por la aplicación de salvaguardias, a la larga, esto podría debilitar el papel del Panel, dado que su jurisdicción se limita a las actividades del Banco. Aunque dicho resultado no es inevitable, la tendencia en la institución es la de restringir al Panel en vez de utilizar sus funciones para mejorar la efectividad en la rendición de cuentas del Banco y en los programas de desarrollo.

El "efecto neto" del Panel sobre las políticas

En lo que se refiere a su impacto sobre el Banco, el proceso del Panel parece haber tenido efectos *contradictorios* sobre el marco de políticas sociales y ambientales. Al trabajar para mejorar el acatamiento futuro de las políticas de

³⁶ Banco Mundial, "Safeguard Policies: Framework for Improving Development Effectiveness", disponible en: <www.worldbank.org/>, 7 de octubre de 2002 [fecha de acceso: 18 de febrero de 2003].

³⁷ Tom Griffiths, analista de la organización británica Forest People's Programme, comunicación personal con Kay Treakle, 6 de enero de 2003. Forest People's Programme hizo aportes importantes al análisis de las políticas de salvaguardia durante el proceso de conversión. Véase más información en: <www.forestpeoples.org>; véase, también, la carta firmada por setenta organizaciones de treinta y dos países dirigida a Stephen Pickford, director ejecutivo del Banco Mundial por el Reino Unido, 2 de marzo de 2001.

salvaguardia, la Gerencia concentró su atención en los cambios internos necesarios para alentar niveles más uniformes de cumplimiento de las políticas, como consecuencia directa de la denuncia sobre China/Tíbet. Al mismo tiempo, la Gerencia continúa llevando adelante su "conversión" de las políticas de salvaguardia a estándares generalmente más débiles, un proceso también, en parte, motivado por la amenaza de las denuncias ante el Panel. Finalmente, la Gerencia ahora propone que sean los prestatarios quienes se responsabilicen por el acatamiento. Es difícil predecir el "efecto neto" de estos cambios en términos de su impacto general social y ambiental. La respuesta requeriría de evaluaciones de campo independientes y extensas de los proyectos lanzados "antes" y "después" de dichos cambios.

El impacto del Panel sobre las reformas relacionadas con la rendición de cuentas en otras instituciones financieras internacionales

Siguiendo el ejemplo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, en inglés) crearon mecanismos de inspección en 1994 y 1995, respectivamente. Los procesos de investigación de esos bancos de desarrollo regionales carecen de numerosas garantías fundamentales de independencia y efectividad. Ninguno incluye un Panel permanente, sino que confían en sistemas *ad hoc* con "listas de expertos" entre los que pueden elegir inspectores, para el caso de que sus directorios autoricen una investigación. En estos procesos, los denunciantes se encuentran en una posición de seria desventaja, ya que carecen de acceso a un foro imparcial e independiente hasta que los consejos directivos tomen decisiones significativas. En el momento de escribir esto, son muy pocas las demandas presentadas (tres en el ADB y cuatro en el BID).³⁸

La experiencia del Panel de Inspección del Banco Mundial, sin embargo, aportó enseñanzas muy valiosas sobre el proceso, así como conceptos sobre rendición de cuentas. Además, el interés cada vez mayor que la sociedad civil mundial presta a mecanismos de este tipo en el marco de instituciones financieras internacionales, está creando la necesidad política de introducir reformas. El mecanismo de investigación independiente del BID fue criticado recientemente por denunciantes y ONG después de que varias denuncias revelaron la impresionante falta de transparencia y sensibilidad del mecanismo.³⁹ El mecanismo de investigación del ADB fue sometido a una revisión en 2002 y reformado en 2003. Tanto el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo como

³⁸ Véase más información sobre la función de inspección del ADB en <www.adb.org/inspector> y <www.bicusa.org/mdbs/adb/inspectionfunction.htm> [fecha de acceso: 18 de febrero de 2003]. Sobre el mecanismo de investigación independiente del BID, véase <www.iadb.org/cont/pol/finvestig.htm> [fecha de acceso: 18 de febrero de 2003].

³⁹ Amy Gray y otros a Enrique Iglesias, 18 de febrero de 2003, disponible en <www.bicusa.org> [fecha de acceso: 20 de febrero de 2003].

el Banco Japonés para la Cooperación Internacional están actualmente trabajando en la creación de mecanismos de rendición de cuentas, en gran medida como respuesta a la presión de la sociedad civil.⁴⁰

Un lento proceso de cambios acumulativos ha ampliado las posibilidades futuras de la rendición de cuentas en el Banco Mundial. Sin duda, esos cambios son consecuencia de los esfuerzos persistentes de la sociedad civil y de la integridad del Panel de Inspección. La adopción de políticas ambientales y sociales, y la creación del Panel de Inspección y el CAO, como recursos de apelación para las personas afectadas por los proyectos, fueron la respuesta directa del Banco a décadas de campañas de ONG, movimientos sociales de base y personas afectadas directamente, que exigían que se respetaran sus preocupaciones e intereses, y que el Banco cargara con parte de la responsabilidad involucrada en la resolución de los problemas causados por sus préstamos. Sin embargo, como muestra el presente estudio, las mejoras en los proyectos y las políticas no siempre garantizan los resultados sustantivos que buscan los denunciantes. Aunque el Panel de Inspección les proporciona a los ciudadanos una herramienta para se atiendan sus preocupaciones en los niveles más altos del Banco, está claro que las estrategias de la sociedad civil deben incluir una variedad de herramientas y tácticas diferentes para movilizar a la institución hacia la solución efectiva de los problemas y hacia una mayor rendición de cuentas.

⁴⁰ Véase European Bank for Reconstruction and Development, "Independent Recourse Mechanism at the EBRD", disponible en <www.ebrd.org> ("Inviting Public Comment") [fecha de acceso: 20 de febrero de 2003]. Véase también "Joint Comments on the EBRD's Proposed Independent Recourse Mechanism", presentado por BIC, CIEL y Central and Eastern European Bank Watch, 20 de diciembre de 2002, disponible en <www.bicusa.org> [fecha de acceso: 20 de febrero de 2003]. Para ver información sobre las directivas propuestas por Japan Bank for International Cooperation, ingresar a <www.jbic.go.jp/autoccontents/japanese/news/2003/000012/1-3.pdf> [fecha de acceso: 21 de febrero de 2003] y <www.mekongwatch.org> [fecha de acceso: 21 de febrero de 2003].

12

Propuestas finales

por Jonathan Fox y Kay Treakle

El Panel es una innovación institucional que ha adquirido una presencia sólida dentro del Banco Mundial. Las nuevas denuncias se investigan por medio de un proceso más riguroso y ya no requieren campañas de apoyo sólo para tener derecho a una investigación. El proceso de investigación del Panel sigue provocando preocupaciones relacionadas con la soberanía de los países prestatarios, a pesar de que por su mandato está limitado a concentrarse exclusivamente en el accionar del Banco Mundial. Sin embargo, estos debates ya no parecen amenazar la supervivencia institucional del mecanismo. Aun cuando diversos actores probablemente diferirían sobre su efectividad, ya no se discute la legitimidad del Panel en relación con su objetivo de lograr que el Banco Mundial asuma sus responsabilidades, ni tampoco respecto de la independencia del proceso de investigación. Este capítulo presenta una serie de propuestas para abrir el debate, que surgen del análisis de la actuación del Panel y se centran en los problemas de la innovación institucional que representa y sus efectos.

El Panel de Inspección crea un proceso que permite que la institución responda por sus actos frente a la sociedad civil y trasciende los tradicionales mecanismos multilaterales de rendición de cuentas centrados en los Estados

La rendición de cuentas se refiere al proceso de responsabilizar a los actores por sus actos. Como mínimo, esto implica que "respondan" por tales actos conforme a normas de conducta o desempeño. Formalmente, el Banco

Mundial, como otras organizaciones multilaterales, es responsable solamente frente a los gobiernos miembro y sus representantes, que conforman el Directorio. Este último creó el Panel para que mediara en sus relaciones con la Gerencia, cuando existieran pruebas objetivas del incumplimiento de políticas sociales y ambientales a las que el Banco debe ceñirse; sobre todo cuando, por su elevado costo político, fueren demasiado abrumadoras para ser ignoradas. El Panel le da al Directorio la posibilidad de que terceros verifiquen las preocupaciones expresadas por las personas directamente afectadas por sus operaciones. El proceso le otorga al Directorio poder discrecional para decidir si, y en todo caso cómo, utilizar esta información para reparar los errores o exigir que la Gerencia responda por las violaciones a las políticas.

Las campañas de la sociedad civil promovieron un enfoque sobre la rendición de cuentas que exigió que la institución responda directamente frente a los afectados por los proyectos del Banco, trascendiendo la relación Banco/Estado-Nación. Dos fueron las características del proceso del Panel que hicieron posible la rendición de cuentas: la legitimación formal de las personas afectadas para participar y el compromiso de publicar las conclusiones del Panel. Los casos analizados en el presente libro muestran que, cuando los informes del Panel verifican públicamente las denuncias hechas por los afectados, se crea una nueva forma de rendición de cuentas, que constituye una manera de dar respuesta del Banco frente a las comunidades directamente afectadas.¹ Cuando estos informes reconocen oficialmente errores cometidos por la institución, no sólo adquieren interés periódico, sino que legitiman aquellas preocupaciones provenientes tanto de los críticos externos como de aquellos que persiguen reformas desde el interior del Banco. Este modo de exponer públicamente al Banco permite a su vez presionar al Directorio para que actúe cuando la institución ha violado sus propias normas y puede tener consecuencias más generales en las políticas.

La mayoría de las denuncias ante el Panel fueron presentadas por personas directamente afectadas y sus aliados del sur, lo que sugiere que el proceso cumplió en gran medida con su objetivo de "iniciarse en los ciudadanos".

El procedimiento que lleva adelante el Panel fue estructurado para ser utilizado principalmente por las personas directamente afectadas por los proyectos financiados por el Banco. Este modelo responde al temor de que las ONG del norte aprovecharan el proceso para imponerles a los gobiernos prestatarios sus propias prioridades. El requisito de contar con legitimidad local o la

¹ Véase la definición de una manera de encarar la rendición de cuentas desde el punto de vista de los grupos interesados en Hetty Kovach, Caroline Nelligan y Siman Burali, "Power without Accountability?", *The Global Accountability Report*, Londres, One World Trust, 2003.

autorización local de representación tuvo el efecto deseado: logró fortalecer la legitimidad del proceso frente a las respuestas de los gobiernos nacionales prestatarios y alentó a las organizaciones del sur a aprovechar la oportunidad de presentar sus argumentos en forma directa, sin la intervención del gobierno o de ONG internacionales. El análisis realizado en este estudio sobre el origen de cada presentación demostró que, hasta ahora, la mayoría de los casos fueron iniciados en el Sur (incluyendo actores del sector privado) y el resto surgió de coaliciones entre los denunciantes y sus aliados en ONG del sur y del norte. Solamente en el caso excepcional del proyecto de China/Tíbet el proceso estuvo encabezado por representantes externos. Esto, por un lado, prueba que debe rechazarse la acusación de que "el proceso del Panel es una herramienta de las ONG del norte"; por otro, muestra el grado en que diversos actores de la sociedad civil del sur trataron de interactuar con el Panel.²

Las denuncias ante el Panel tuvieron efectos concretos en los proyectos y políticas del Banco Mundial

Los efectos de las denuncias ante el Panel pueden entenderse desde dos posibles dimensiones: la primera se refiere a las diferencias evidentes en términos de políticas y proyectos del Banco; la segunda a la distinción entre efectos más o menos tangibles. La tabla 5 muestra efectos tangibles en el nivel de proyectos en por lo menos diez casos, efectos claros en las políticas en por lo menos tres casos, y, debido a superposiciones, once casos que tuvieron efectos institucionales directos.

Los efectos directos sobre los proyectos son directamente identificables a partir de los cambios que las denuncias provocaron en éstos; por ejemplo, su cancelación (Arun y China/Tíbet), mayor compensación para las personas afectadas (Singrauli), revocación o reforma de procesos de toma de decisiones del proyecto (Pro-Huerta y Planaflo), o la mitigación del impacto del proyecto (como cuando se impidió el aumento de la cota del embalse en Yaciretá).³ Otros efectos, aun siendo directos, son menos tangibles, como el reco-

² Sin embargo, esta percepción sigue existiendo entre algunos altos funcionarios internacionales. Por ejemplo, en el *Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 del PNUD* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Nueva York, Oxford, 2002, se comenta que las reformas de rendición de cuentas de tipo judicial como el Panel de Inspección "pueden terminar siendo más influidas por el deseo de las ONG de los países industrializados de lograr más publicidad por medio de confrontaciones y enfrentamientos que por medidas que, haciendo menos ruido, mejoran la vida de las personas directamente afectadas por los proyectos", p. 117. El director del PNUD se desempeñó previamente como jefe de relaciones públicas del Banco Mundial.

³ El patrón general de las respuestas del Banco y los gobiernos prestatarios a las denuncias —si es que responden— muestra que la reacción más común es prometer medidas parciales de compensación o mitigación, pero en ningún caso una reparación completa o sanciones. Concretamente, la Gerencia y los gobiernos prestatarios le prometen al Directorio ocuparse de los problemas, con frecuencia por medio de esquemas en los que los resultados de campo no se some-

nocimiento nominal de derechos de un grupo social previamente excluido, o la sensación de los denunciantes de haber adquirido más poder. El caso del puente Jamuna brinda un ejemplo claro de la distinción entre efectos directos tangibles e intangibles. Los efectos materiales comprendieron montos de compensación extremadamente bajos destinados sólo a una parte de las personas afectadas, que se entregaron por medio de un proceso burocrático que, a pesar de estar administrado por una ONG, discriminó a las personas cuyos derechos se estaban reconociendo. Los efectos secundarios, como el hecho de que el gobierno reconociera por primera vez en la historia los derechos de los chareños a recibir compensación, son menos tangibles, pero es posible que adquieran mayor trascendencia en el futuro.

La segunda dimensión se refiere a la distinción entre los efectos sobre los proyectos mismos y los impactos sobre las políticas más generales. En varios casos importantes (especialmente el de la represa del Bio-Bío), el efecto más tangible de la denuncia tuvo lugar lejos de la comunidad afectada. La denuncia provocó en forma directa la creación de un nuevo marco de políticas sociales y ambientales en la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, así como la creación de un proceso de control (Ombudsman) para resolver problemas de los proyectos. De manera similar, el caso de China/Tíbet provocó una importante reevaluación más general en el interior del Banco sobre el acatamiento de las políticas de la institución. Un efecto menos tangible en el nivel institucional fue la comentada "aversión al riesgo" del personal, analizada en el capítulo 11.

El proceso del Panel de Inspección despliega transparencia en dos direcciones a la vez, exponiendo ante el público casos de violaciones de políticas e internamente al personal responsable frente a sus colegas

Hace mucho tiempo que se critica al Banco Mundial por su estructura interna de incentivos, que recompensa más al personal por hacer avanzar los proyectos y fondos que por asegurar resultados social y ambientalmente sostenibles en el terreno. El mantra de la Gerencia del Banco de "orientación al cliente" de fines de la década de 1990 alentó al personal a seleccionar cuidadosamente sus pleitos con los gobiernos miembros. En este contexto, parte del personal consideró el acatamiento pleno de las políticas de salvaguardia del Banco como una costosa distracción, especialmente si ese acatamiento podía retrasar la preparación del proyecto o generaba tensiones con sus interlocutores

ten a ningún control independiente. Como ya se dijo, las soluciones se dejan en manos de los responsables que causaron los problemas, se elude el mandato del Panel y el terreno político de lucha vuelve a los ámbitos nacionales y locales. En estos casos, los resultados de denuncias transnacionales que intentan hacer intervenir a actores internacionales para cambiar el equilibrio local o nacional de poder, terminan siendo decididos por actores locales y nacionales.

en los gobiernos prestatarios. Además, la descentralización interna del Banco, ocurrida a fines de la década de 1990, debilitó su ya limitado sistema de controles internos al socavar la autonomía del proceso de evaluación social y ambiental.⁴

Gran parte del debate sobre el poder que posee la exposición pública para inhibir posibles violaciones a políticas de salvaguardia se centra en la amenaza de la exposición externa, sin considerar que la exposición interna también puede ser importante. El alcance de la exposición externa es intrínsecamente limitado debido a la irregular cobertura y capacidad de los controles independientes de la sociedad civil. Como consecuencia, solamente se logra exponer una porción de la totalidad de las violaciones a políticas de salvaguardia del Banco.

Al mismo tiempo, los controles internos del Banco también son limitados; hasta hace poco la institución carecía de un mecanismo que le permitiera a la Gerencia controlar en forma sistemática el cumplimiento de las políticas de salvaguardia por parte de cada empleado. Además, debido a que el personal y los gerentes rotan periódicamente entre diferentes países y proyectos, para cuando comienzan a surgir problemas en el terreno —años después del lanzamiento del proyecto—, muchas veces los responsables ya fueron transferidos a otro lugar. Así es que, desde el punto de vista individual del empleado o gerente, los costos del cumplimiento de las políticas de salvaguardia pueden ser más elevados que los riesgos que conlleva el incumplimiento para su carrera profesional. Sin embargo, en respuesta a la denuncia ante el Panel en el caso China/Tíbet, por primera vez la Gerencia creó un mecanismo de supervisión interna, el Registro Integrado de Datos sobre Salvaguardias, que podía llegar a detectar a los miembros del personal que no cumplían con las políticas. Por ahora es demasiado pronto para evaluar el efecto de esta reforma. La Gerencia del Banco también promovió la divulgación de las políticas de salvaguardia al impulsar programas de entrenamiento sobre el tema y al crear un Centro de Ayuda sobre Salvaguardias. Éstas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para profundizar la rendición de cuentas dentro de la institución. Todavía no hay antecedentes de que el banco haya sancionado a empleados por violaciones a sus políticas sociales y ambientales.

La amenaza de la exposición antes estaba limitada a las denuncias de grupos de defensa o a las críticas ocasionales de los medios, pero se demostró que este tipo de "exposición pública" tenía un poder muy limitado para poner en evidencia a aquellos empleados y gerentes que suelen ser responsables de una desproporcionada cantidad de proyectos lesivos. De hecho, los responsables

⁴ Véase Andrés Liebenthal, *Promoting Environmental Sustainability in Development: An Evaluation of the World Bank's Performance*, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, 2002. Este estudio oficial confirma gran parte de la crítica independiente de Bruce Rich, "The World Bank under James Wolfensohn", *Reinventing the World Bank*, ed. Jonathan R. Pincus y Jeffrey A. Winters, Ithaca, Cornell University Press, 2002, pp. 26-53.

podían ocultarse fácilmente detrás del anonimato oficial, dado que las críticas externas rara vez apuntaban a personas específicas del banco. El proceso actual que lleva adelante el Panel creó el primer mecanismo institucional que cuestiona a las personas responsables de la implementación de los estándares sociales y ambientales del Banco para saber cuál fue la falla y por qué.

De este modo, el proceso del Panel expone con ciertas limitaciones a miembros *individuales* del personal. Aunque en los informes rara vez (o nunca) se los identifica por nombre, las personas que cuentan con acusaciones del Panel se conocen muy bien dentro de la institución. La incomodidad generalizada que provocaron las investigaciones del Panel en el personal y la Gerencia permite inferir que le temen a la pérdida de prestigio asociada con la exposición frente a sus colegas por violaciones a políticas que avergüencen al Banco. En este sentido, el uso de la "transparencia" por parte del Panel opera en dos niveles a la vez: en el ámbito externo, al validar potencialmente las preocupaciones de las personas afectadas y, en el interno, al señalar potencialmente a personas concretas como "responsables" en un grado hasta ahora sin precedentes. En consecuencia, se podría interpretar que esta amenaza de exposición le suma una nueva dimensión a la estructura de incentivos del personal.

Aunque la mayoría de las denuncias ante el Panel se refirieron a proyectos de infraestructura, algunos ampliaron el alcance del proceso hacia proyectos de desarrollo sostenible y ajuste estructural

Los proyectos de infraestructura son los proyectos problemáticos que las políticas de salvaguardia estaban dirigidas a prevenir o mitigar, por lo que no sorprende que su presencia sea dominante entre las presentaciones. Sin embargo, los denunciantes mostraron que pueden utilizar el proceso del Panel también para mejorar proyectos de desarrollo sostenible (Planaflores) y fortalecer las medidas de protección social en los préstamos para ajuste estructural (Pro-Huerta). Al aceptar denuncias referidas a préstamos de ajuste estructural y sectorial, el Panel aceptó el argumento y la legitimidad de las personas afectadas que denunciaban que la política macroeconómica puede tener efectos directos y tangibles que causan daños. Este precedente abre nuevas posibilidades para que los actores de la sociedad civil responsabilicen al Banco respecto de su mandato en relación con la reducción de la pobreza y las consecuencias negativas de su modelo de desarrollo macroeconómico.

La cantidad de denuncias presentadas hasta ahora ante el Panel representa solamente una fracción de los proyectos potencialmente controvertidos

El Banco aprobó miles de préstamos desde que se creó el Panel. La fraccción de esos proyectos que provocaron denuncias podría llevar a concluir que

las violaciones a las políticas son contadas. Sin embargo, llegamos a esta conclusión bajo el supuesto de que las personas afectadas tienen pleno acceso a la información que resulta relevante sobre el impacto que tiene el Banco en sus vidas, y a la libertad de expresión y de asociación, y que deciden que presentar una denuncia ante el Panel de Inspección justifica dedicar la gran cantidad de tiempo y esfuerzo necesaria para ello.

Los casos que provocaron denuncias ante el Panel ¿son excepciones a la regla o son la punta de un *iceberg* mucho mayor? El Panel mismo se refirió a este tema en su informe sobre la denuncia por China/Tíbet, señalando una debilidad sistémica en la aplicación efectiva de las políticas de salvaguardia. Sin embargo, es difícil evaluar los patrones específicos de cumplimiento o incumplimiento de las políticas de salvaguardia *en todo el Banco* sin tener acceso a los datos de desempeño que siguen siendo confidenciales, todo esto sin mencionar la necesidad de tener pruebas independientes y generalizables de campo.⁵

Hasta ahora, el proceso del Panel revela algunos de los obstáculos clave que se deben sortear para impulsar denuncias, lo que podría explicar por qué no se presentaron más. Por ejemplo, muchas personas directamente afectadas por proyectos financiados por el Banco ni siquiera saben que interviene el Banco; las víctimas no ven más que las excavadoras del gobierno. Además, muchos no saben que el Banco cuenta con políticas de salvaguardia que les otorgan algunos derechos mínimos y establecen algunas normas de conducta institucional. Muchos no saben siquiera que existe el Panel.

Incluso para los que tienen acceso a la información mencionada anteriormente, la decisión de presentar una denuncia ante el Panel no se toma fácilmente. Algunas personas afectadas tal vez sepan que existe el Panel, pero no están convencidas de su relativa autonomía. Algunas tal vez temen organizar una campaña en el campo de juego del Banco, es decir, su propio y limitado marco de políticas. Otras tienen objeciones ideológicas a la hora de interactuar formalmente con una institución que no consideran legítima.

Quiénes no tienen esas objeciones más generales deben lidiar con otros obstáculos muy reales. Un aspecto práctico a considerar es que la preparación de una denuncia ante el Panel —y, cuando es necesario, una campaña de apoyo más amplia— requiere de una inversión importante de recursos humanos, lo que lleva a la siguiente pregunta: "¿Vale la pena?". En algunos países los riesgos de represalias de los gobiernos prestatarios son muy elevados y abarcan desde la amenaza de violaciones a los derechos humanos hasta ataques políticos que alienan una intervención externa. Otro riesgo es que la investigación del Panel no valide las acusaciones de los denunciantes. ¿Qué pasa si la investigación fue defectuosa o es difícil relacionar directamente los problemas de los denunciantes con violaciones a las políticas del Banco? En estos ca-

⁵ Fox and Brown, "Assessing Impact", pp. 485-551.

sos, las conclusiones del Panel pueden ser utilizadas por el Banco o el gobierno para exonerarse y debilitar la legitimidad de sus críticos (como en el caso de las presentaciones por la reforma agraria de Brasil que se analizan en el capítulo 7). En otras palabras, desde el punto de vista de los denunciantes potenciales, la capacidad de verificación independiente por parte del Panel puede ser un arma de doble filo. Incluso en los casos en que el Panel detecta violaciones a las políticas, como se comentó anteriormente, las medidas reparatorias suelen ser inadecuadas.

La experiencia del Panel sugiere que tener "un pie en el umbral de la puerta" es muy diferente de "sentarse a la mesa"

La legitimidad internacional que lograron los denunciantes ante el Panel puede considerarse como "un pie en el umbral" del proceso de toma de decisiones. Esta imagen de "apertura parcial" es especialmente apropiada ya que el final es incierto. La pregunta consiste en si la presión sostenida logrará abrir más la puerta o si la puerta quedará atascada o se terminará cerrando de un golpe. Pase lo que pase en cada caso, el proceso puede dejar entrar algo de luz y ayudar a los que están afuera a ver con más claridad lo que están haciendo puertas adentro "los que mandan".

"Un pie en el umbral" es muy diferente de "sentarse a la mesa", que es una imagen que también sugiere el reconocimiento oficial de la legitimidad. Pero cuando los ciudadanos se sientan a la mesa tienen la oportunidad de participar de las negociaciones sobre los criterios con los que se toman las decisiones.⁶ El alcance que tiene el procedimiento del Panel, en cambio, se limita a investigar la aplicación de políticas y proyectos ya definidos por el Banco. Es decir el tamaño y la forma de la puerta ya están definidos y la cuestión es si la puerta se abrirá y, en todo caso, cuánto se abrirá en el caso concreto de una denuncia en particular. Esta imagen sería incompleta si no se toma en cuenta a los actores internos que reaccionan de otra manera a la apertura de la puerta. Los reformistas internos tiran de la puerta desde adentro, trabajando en forma conjunta con los que la empujan desde afuera. Otros —especialmente los gerentes del Banco, que casi siempre reaccionan poniéndose a la defensiva— apoyan la espalda sobre la puerta para tratar de impedir que los de afuera puedan entrar.

Mientras tanto, algunas personas encargadas de formular políticas de alto nivel dentro del Banco observan las refriegas que se producen alrededor de la puerta y ven la imagen más general, diseñando estrategias complicadas

⁶ La Comisión Mundial de Represas, en cambio, es un ejemplo muy importante de una innovación institucional en la que los actores de la sociedad civil accedieron a un lugar en la mesa en la que se establecen los criterios para la toma de decisiones, aunque el Banco Mundial no aceptó las nuevas normas propuestas en las recomendaciones de la comisión.

que dejan la puerta un poco abierta, mientras a su vez, rediseñan el tamaño y la forma de la puerta misma al corregir las políticas de salvaguardia. Esto denota la importancia de contar con un control permanente y la trascendencia que poseen las campañas de los grupos de defensa del interés público en relación con el desarrollo de las políticas del Banco. Hasta ahora, estas campañas han podido influir en algunos casos en este proceso; muchas veces influyeron en forma parcial limitando las políticas adoptadas por el Banco que finalmente se diluyeron. Pero quienes tienen intereses en juego están lejos de ganar este derecho a "sentarse a la mesa" en la que el Banco Mundial toma sus decisiones importantes.

La responsabilidad del Banco Mundial: la situación a largo plazo

Incluso el limitado potencial de rendición de cuentas que representa el Panel tiene un efecto sobre las acciones y estrategias de diferentes actores dentro del Banco. A pesar de la falta de facultades de garantía o reparación del Panel, fuerzas poderosas reaccionaron poniéndose a la defensiva frente a la posibilidad de la responsabilidad institucional, en una clara muestra de menor impunidad.

Este estudio ha demostrado que el proceso del Panel a veces permitió que personas directamente afectadas por proyectos del Banco utilicen las reformas en las políticas para inclinar la correlación de fuerzas a su favor. Este proceso de utilizar una intervención puntual para volcar el peso de la institución contra sí misma puede ser visto como una especie de "judo institucional". El proceso del Panel de Inspección muestra cómo actores de base a veces pueden obligar a instituciones globales a que oficialmente los escuchen. Queda todavía por verse hasta qué punto esta experiencia desencadenará efectos multiplicadores que puedan continuar fortaleciendo a la gente en sus actuales luchas sobre el papel del Banco Mundial en sus sociedades.