

## MÓDULO 27 EL BANCO MUNDIAL Y LOS DESC

### *El objetivo del módulo 27*

*El objetivo de este módulo es proporcionar información y herramientas útiles relacionadas con el Banco Mundial a fin de facilitar la comprensión del papel que desempeña el Banco tanto en la promoción como en el debilitamiento de los DESC.*

### *El módulo*

- *presenta algunos de los temas relacionados con derechos humanos en los que el Banco es un actor importante;*
- *resume las políticas clave del Banco relacionadas con la protección de los derechos humanos;*
- *determina qué deben saber los activistas de derechos humanos acerca del Banco para abordar esos temas;*
- *sugiere metodologías posibles de capacitación para el trabajo de defensa;*
- *indica herramientas clave que podrían ser útiles para los activistas.*

### **¿Por qué es importante el Banco Mundial para los activistas que promueven los DESC?**

El Banco Mundial ejerce una influencia enorme en las vidas y la subsistencia de millones de personas del mundo en vías de desarrollo. Los proyectos que ha financiado perjudicaron a comunidades indígenas, desplazaron por la fuerza a millones de pobres y causaron daños ambientales generalizados en los países prestatarios, incluyendo la despoblación forestal y la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire y el agua, la destrucción de zonas de pesca y la alteración de ecosistemas de zonas pantanosas y fluviales. Sus programas de ajuste estructural han exigido reducciones en el gasto público, el desmantelamiento de organismos del estado, la devaluación de monedas y la privatización de empresas de propiedad del estado. Estas medidas, a su vez, han empobrecido a millones de personas. Los préstamos de reforma sectorial y política económica del Banco han influido significativamente sobre el contenido de la legislación de sus países prestatarios. Se podría argumentar que el Banco tiene más influencia sobre los presupuestos y operaciones de los gobiernos que la mayoría de los cuerpos legislativos. Sin embargo, la mayor parte de los préstamos y estrategias de asistencia para países del Banco se desarrollan y deciden sin la participación informada de los ciudadanos de los países prestatarios.

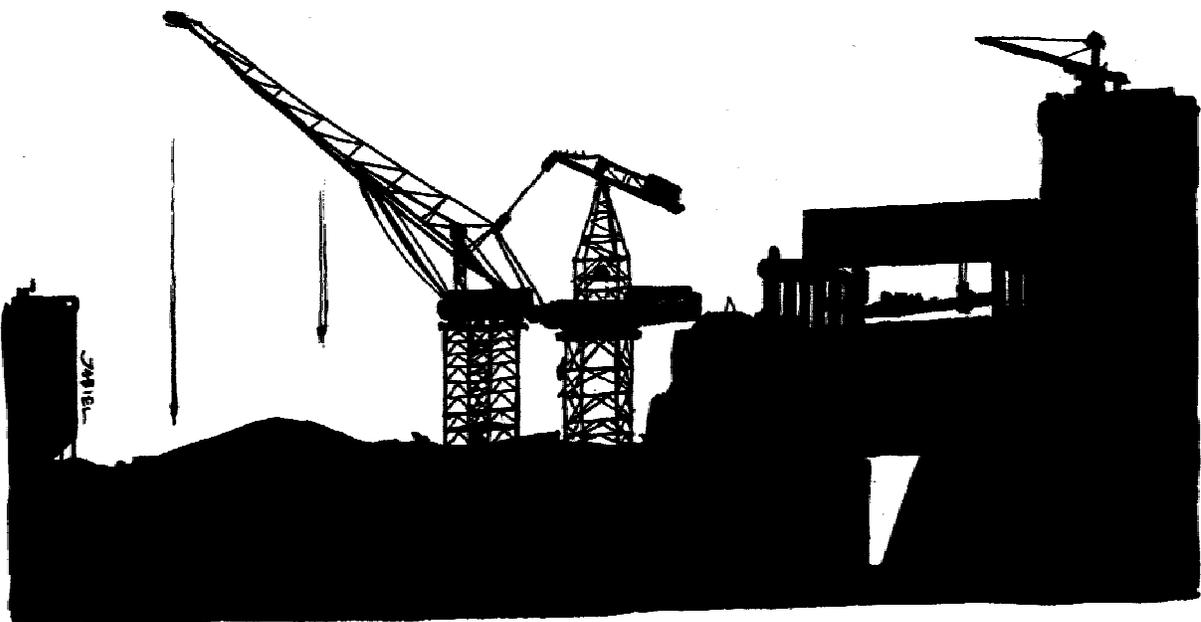
El Banco es esencialmente un vehículo de transmisión de la política económica de los países del Grupo de los 7. Por ello, actúa más como un banco que como una institución de desarrollo. Es un arquitecto de políticas económicas y un intermediario de las empresas multinacionales y los actores del sector privado. Desempeña un papel central en la definición de las inversiones, el desarrollo institucional y la política pública de los países en desarrollo. Por medio de préstamos, garantías y, lo más importante, recetas de política macroeconómica, el Banco Mundial es la institución de desarrollo más influyente del mundo. El Grupo del

Banco Mundial incluye el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Organismo Internacional de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

El Banco Mundial les presta a los países en vías de desarrollo entre \$20.000 y \$28.000 millones al año. Estos fondos catalizan miles de millones más de otros bancos multilaterales de desarrollo, organismos bilaterales de asistencia y del sector privado. El Banco presta a los sectores productivos, tales como la agricultura, la pesca y la minería; para proyectos de infraestructura, como caminos, diques, obras de abastecimiento de agua y servicios sanitarios, y centrales eléctricas; y para el desarrollo humano, incluyendo la educación, la salud, la nutrición y la población. Actualmente alrededor del 40 por ciento de su capacidad de préstamo está comprometido con programas de ajuste estructural y reformas sectoriales de sus países prestatarios, incluyendo, durante 1997 y 1998, préstamos importantes destinados a sacar de apuros a las economías de Indonesia, Corea, Tailandia, Rusia, Brasil y Argentina.

En 1998 el Banco prestó aproximadamente \$8.500 millones a sus países prestatarios para proyectos relacionados con los sectores sociales, como salud, nutrición y población, educación y protección social; dicha suma representa casi el 30 por ciento de su capacidad total de préstamo (\$28.600 millones). Los préstamos de “protección social” se definen como medidas de protección social que se toman para compensar los efectos sociales negativos del ajuste estructural. Estos efectos incluyen, por ejemplo, desempleo, reforma del sistema jubilatorio, fondos de inversión social, reforma política en los mercados laborales, etc. Los préstamos de este tipo se han incrementado en los últimos años, en parte debido a los efectos negativos del ajuste estructural y a las críticas generalizadas de los programas correspondientes del Banco.

Los programas de ajuste estructural han sido responsables de la reducción del gasto público y el debilitamiento de la capacidad del estado de financiar y administrar programas sociales, lo que le da al Banco una mayor influencia en el diseño de la política social por medio de sus préstamos del sector social (Véase un tratamiento completo más adelante.)



## Origen y estructura

Creado a fines de la Segunda Guerra Mundial, el Banco Mundial es un banco multilateral de desarrollo (BMD) que promueve el desarrollo económico en los países del mundo en vías de desarrollo.

Debido a que fue establecido en forma paralela a la creación de las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial integra formalmente el sistema de la ONU en carácter de organismo especializado. Aunque se lo considera de tal manera, no tiene ninguna obligación de cumplir con los acuerdos o decisiones de la ONU. El Banco sostiene que puede tomar en cuenta los acuerdos de la ONU en forma “discrecional”.

El Banco Mundial es una institución pública que pertenece a sus 181 países miembro, pero, a diferencia de la ONU, no utiliza el sistema de gobierno de “un país, un voto”, sino que se rige por el principio de “un dólar, un voto”. Básicamente está dividido en dos partes: la Parte I está formada por los países donantes, quienes en conjunto poseen el 62 por ciento de las acciones con derecho a voto del Banco; los países de la parte II son los prestatarios, quienes en conjunto poseen el 38 por ciento de las acciones con derecho a voto. Actualmente existen 26 países en la parte I y 155 en la parte II.

## El Banco Mundial y los derechos humanos

Durante la mayor parte de sus cincuenta y cinco años de historia el Banco ha sostenido que cuenta con un mandato limitado que lo circunscribe a actividades puramente económicas, según se indica en su Instrumento Contractual:

El Banco y sus funcionarios no deberán intervenir en los asuntos políticos de ningún miembro y tampoco estarán influenciados en sus decisiones por el carácter político del miembro o miembros involucrados. Únicamente las consideraciones económicas serán pertinentes para sus decisiones y tales consideraciones serán sopesadas en forma imparcial a fin de lograr los objetivos establecidos en el artículo 1.<sup>1</sup>

Por ello, históricamente el Banco no asumió el reconocimiento o promoción de los derechos civiles y políticos, y no posee una política de derechos humanos. Sin embargo, la aplicación del argumento de la limitación no ha sido uniforme durante el paso de los años. Por ejemplo, en la década de 1990 el Banco denegó o redujo préstamos a Malawi, Kenia, Zaire y China (luego de la masacre de la plaza Tiananmen) por razones políticas, debido a problemas de gobernabilidad y derechos humanos.

En cierta medida el Banco ha cambiado su punto de vista sobre los derechos humanos. Por ejemplo, el mensaje central de la publicación del Banco Mundial dedicada a la conmemoración del cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es que el desarrollo es un derecho humano:

El Banco Mundial cree que la creación de condiciones para el logro de los derechos humanos es un objetivo central e irreducible del desarrollo. Al ubicar la dignidad de

todo ser humano (especialmente los más pobres) en los cimientos de su enfoque del desarrollo, el Banco ayuda a los pueblos de todo el mundo a construir vidas con sentido y esperanza.<sup>2</sup>

Aunque los activistas que vigilan al Banco desde hace muchos años pueden pensar que este mensaje es bueno para las relaciones públicas pero carece de efectos prácticos, el hecho de que estas palabras se hayan impreso muestra un cambio en la perspectiva del Banco. Claramente la retórica y las acciones del Banco están evolucionando desde un enfoque del desarrollo meramente tecnocrático y puramente económico hacia una perspectiva con más matices que reconoce el papel de la democracia y los derechos humanos para asegurar el desarrollo económico. El tema de la capacidad de gobierno, en particular, se ha convertido en una prioridad importante para el Banco en los últimos años. Aunque su motivación es el efecto que dicha capacidad tiene sobre el desempeño económico de los países y la eficacia de la asistencia, cada vez se amplía más el espacio para las consideraciones de derechos humanos.

### **El Banco y los DESC**

El Banco sostiene que su aporte a los derechos humanos se circunscribe al marco de los derechos económicos y sociales. Dado que su misión establecida es la de “ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y a mejorar los estándares de vida”<sup>3</sup> y que otorga créditos para los sectores sociales, el Banco considera que “realiza su mayor aporte al desarrollo... concentrando sus esfuerzos en el importante trabajo del desarrollo económico y social”.<sup>4</sup> En este contexto, los principales mecanismos a través de los cuales el Banco caracteriza su aporte a la promoción del desarrollo económico y social son sus *préstamos al sector social* y la incorporación de estrategias de alivio de la pobreza a los préstamos de ajuste estructural.

#### *Los programas de ajuste estructural y los DESC*

Desde la década de 1970, los programas de ajuste estructural (PAE) han representado aproximadamente el 25 por ciento del total de préstamos del Banco. Un área importante de atención para los activistas que defienden los DESC es el efecto que tienen estos programas en el goce de los DESC. Por ello resulta esencial comprender cómo funcionan los PAE.

Cuando un país experimenta un estancamiento económico serio y posee deudas externas imposibles de administrar, al gobierno no le quedan muchas más opciones que recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo para que le proporcionen préstamos de desembolso rápido. Pero estas instituciones necesitan garantías de que el país (1) tendrá la capacidad para repagar los préstamos y (2) tomará ciertas medidas para asegurar su supervivencia presupuestaria en el corto plazo. Estas garantías se obtienen de los gobiernos por medio de programas compulsivos que se conocen como programas de estabilización y ajuste estructural. Las actividades previstas por esos programas son, entre otras, reducción del tamaño y la estructura del gasto público, privatización de las industrias de propiedad del estado y reducción de los controles del gobierno sobre el sector privado, y reestructuración de sectores económicos para cumplir con las reglas del comercio liberalizado.

*La supresión de los derechos laborales bajo el ajuste estructural*

El papel del Banco Mundial en el debilitamiento de la democracia y los derechos humanos bajo el ajuste estructural es evidente en sus políticas de reforma laboral. Un artículo del *Los Angeles Times* de agosto de 1998 informó que el Banco entrenaba a “funcionarios de Indonesia para que se ‘aislen’ de las presiones pluralistas y supriman los sindicatos independientes”. El artículo cita un estudio del Banco de alto perfil y sugiere que “una de las ventajas clave derivadas de la supresión de los sindicatos...es que las burocracias gubernamentales quedan libres para implementar las medidas de austeridad económica y los desgarrantes ajustes estructurales que abren las puertas a la inversión privada”.<sup>5</sup> El estudio, *The East Asian Miracle*, dice que “En Japón, Corea, Singapur, Taiwán y China (y en menor medida en Malasia) los gobiernos reestructuraron el sector laboral para suprimir la actividad radical en un esfuerzo por asegurar la estabilidad política. Los gobiernos abolieron los sindicatos sectoriales e impulsaron la creación de sindicatos basados en empresas o emprendimientos”.

Las negociaciones de los PAE son llevadas a cabo casi exclusivamente por el Banco, el FMI y los ministerios de finanzas sin la participación de la sociedad civil. La mayor parte de la información sobre los préstamos de ajuste estructural no está disponible al público.

Aunque el principal objetivo de los programas de estabilización y ajuste estructural es la estabilidad macroeconómica, lamentablemente estos programas han tenido efectos perjudiciales, especialmente en el corto plazo.

Debido a las críticas generalizadas de los efectos del ajuste estructural en las poblaciones más vulnerables de los países prestatarios, el Banco Mundial comenzó a incorporar objetivos de reducción de la pobreza en sus préstamos de ajuste estructural. Sin embargo, la situación de un país que sufre estancamiento económico y problemas en la balanza de pagos normalmente no es buena; la capacidad del gobierno y su legitimación política suelen estar deteriorándose. El país también puede enfrentar problemas serios de corrupción y burocracia. Todo esto puede hacer que cualquier programa de prevención deje de ser efectivo.

Por otro lado, actualmente, ni el gobierno, ni el FMI, el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo poseen información precisa sobre quién se ve afectado, dónde están las personas afectadas, cuántas son y cómo se ven afectadas por los PAE. Sin contar con esos datos básicos, es difícil destinar esfuerzos de prevención eficazmente.

El Banco ha emprendido un estudio de los efectos de los PAE en un proceso que lo une a los gobiernos y las ONG llamado Iniciativa de Revisión de la Política de Ajuste Estructural (SAPRI), que está analizando los efectos de las políticas sobre quienes no se han visto beneficiados. Pero el Banco no ha utilizado esta iniciativa como medio para reconsiderar su enfoque de la reforma económica. Además, no reconoce la relación que existe entre los DESC y el crecimiento de la pobreza bajo el ajuste estructural. “Por lo tanto, no son los

préstamos de reforma económica los que deben despertar preocupación acerca de los derechos humanos, sino cómo se implementan esos programas y qué medidas se toman para asegurar que las necesidades de los pobres no sean ignoradas”.<sup>6</sup>

La siguiente tabla muestra cómo el ajuste afecta al sector de la salud y la educación:

*La financiación de proyectos del Banco Mundial y los DESC*

<b>OBJETIVO ECONÓMICO</b>	<b>MEDIDA</b>	<b>EFFECTOS SOBRE EL SECTOR SALUD Y EDUCACIÓN</b>
Equilibrar el presupuesto	Reducciones presupuestarias Reducción/ abolición de subsidios	Es probable que se recorte el gasto del sector social y se reduzcan los subsidios, incluyendo la salud y la educación. Los grupos de bajos recursos pierden el acceso a servicios de salud y educación.
Estimular las exportaciones	Devaluación de la moneda local	Los precios de los artículos importados y los bienes producidos con elementos importados pueden subir vertiginosamente. La salud y la educación pasan a estar fuera del alcance de mucha gente.
Prevenir la fuga de capitales	Aumento de tasas de interés	Las instituciones educativas y de salud no pueden hacer inversiones que impliquen pagos de tasas de interés. En el corto plazo esta falta de inversión afecta la calidad y disponibilidad de los servicios.
Descentralizar la responsabilidad fiscal	Reducción/abolición del control sectorial del gobierno central	Los gobiernos locales deben generar recursos propios, pero muchos de ellos tienen pocas posibilidades de hacerlo. Con frecuencia se ven obligados a recortar los gastos, incluyendo los de salud y educación. Muchos gobiernos locales tienen poca capacidad/experiencia de administración sectorial, incluyendo los sectores de salud y educación.

Como se mencionó anteriormente, el Banco también proporciona financiación para proyectos relacionados con los sectores productivos (agricultura, pesca y minería, etc.); para proyectos de infraestructura (camino, diques, obras de abastecimiento de agua y servicios sanitarios, y centrales eléctricas, etc.); y para desarrollo humano (educación, salud, nutrición y población, etc.). Estos proyectos también pueden tener efectos negativos sobre el goce de los DESC.

Existen dos políticas del Banco Mundial que toman en consideración la protección de los derechos humanos; ambas fueron desarrolladas como consecuencia de serias violaciones de esos derechos generadas por proyectos financiados por el Banco. Estas políticas son:

*El apoyo del Banco a los proyectos de minas de carbón y centrales térmicas*

En 1993 se aprobó un préstamo de \$400 millones a favor de la National Thermal Power Corporation de la India destinado al desarrollo de proyectos de minas de carbón y centrales térmicas en la región de Singrauli, en el límite de los estados Uttar Pradesh y Madhya Pradesh, en la India. La extensa contaminación ambiental, los efectos sociales y sanitarios, y la reubicación forzada de las poblaciones pobres y tribales de la zona fueron bien documentadas por las ONG locales, nacionales e internacionales. Los resultados de las investigaciones muestran la rehabilitación y el reasentamiento inadecuado de las personas afectadas, la pérdida de cultivos, áreas forestales y de pastoreo, y una mayor pobreza de las familias reubicadas. En 1997 un activista local presentó una denuncia frente al Panel de Inspección Independiente del Banco en nombre de personas anónimas afectadas por los proyectos, quienes temían la venganza de las autoridades de los proyectos si sus nombres eran asociados a la denuncia. Incluso luego de presentada la denuncia continuaron los abusos de los derechos humanos, tales como palizas, desalojos forzados y destrucción de granjas y hogares mediante maquinaria pesada. En marzo de 1998 Human Rights Watch viajó a la región para investigar los abusos de los derechos humanos y encontró pruebas claras de que “las autoridades civiles y los funcionarios de la National Thermal Power Corporation, muchas veces actuando en forma concertada, habían desarrollado un claro patrón de violaciones de los derechos humanos”.

- Directiva Operativa 4.20 sobre Poblaciones Indígenas
- Política Operativa 4.30 sobre Reasentamiento Involuntario

*DO 4.20 sobre Poblaciones Indígenas:* El objetivo de la política es asegurar que las poblaciones indígenas se beneficien con los proyectos financiados por el Banco y evitar o mitigar los efectos potencialmente adversos. La política establece en forma explícita:

El objetivo general del Banco hacia las poblaciones indígenas, como para todas las poblaciones de sus países miembro, es asegurar que el proceso de desarrollo fomente el pleno respeto de su dignidad, sus derechos humanos y sus características culturales propias.

Para lograr ese objetivo, la política requiere la participación informada de las poblaciones indígenas en el proceso de desarrollo. Actualmente la DO 4.20 está siendo modificada por medio de un trabajo conjunto con organizaciones de poblaciones indígenas y ONG de todo el mundo. Hasta que la revisión esté lista, la DO 4.20 mantiene su vigencia.

La Política de Poblaciones Indígenas no es implementada en forma adecuada en los proyectos del Banco. Varias denuncias presentadas ante el Panel de Inspección Independiente del Banco contienen casos específicos de incumplimiento. De las trece denuncias presentadas ante el panel hasta la fecha, cinco citan violaciones de la Política de Poblaciones Indígenas como razones para presentar el reclamo. Asimismo, la política no se ha aplicado a préstamos de reformas sectoriales u otros préstamos no relacionados con proyectos, aunque las reformas

*El dique Pangué (Bio Bio), Chile y las poblaciones indígenas*

La Corporación Financiera Internacional, la división de préstamos al sector privado del Banco Mundial, prestó \$150 millones a una empresa privada de servicios públicos chilena (ENDESA) para la construcción de la represa hidroeléctrica Pangué, en el río Bio Bio. En la preparación del proyecto Pangué, la CFI no identificó en forma completa sus efectos ambientales y sociales. Las personas afectadas y las ONG denunciaron que la represa destruiría grandes superficies de bosques y amenazaría la cultura y subsistencia de los Pehuenches. También sostuvieron que las políticas del Banco de acceso a la información, participación, reasentamiento y poblaciones indígenas habían sido violadas por la CFI. Por otro lado, fue creada una fundación financiada por la empresa con fondos de la CFI para asegurar que los beneficios del proyectos serían canalizados a los Pehuenches, pero el grupo indígena fue excluido sistemáticamente de la información de la fundación y no obtuvo tales beneficios. Los grupos ambientales de Chile y las personas afectadas presentaron una denuncia ante el Panel de Inspección del Banco Mundial, cuya jurisdicción no abarca a la CFI. Como consecuencia, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, envió un investigador independiente, Jay Hair, a observar los cargos de la denuncia. El informe de Hair, crítico del papel desempeñado por el Banco, fue posteriormente censurado por la institución. Tiempo después las violaciones de los derechos humanos fueron informadas en una presentación ante el Comité de Derechos Humanos de la Asociación Antropológica Estadounidense.

sectoriales, particularmente en áreas de agricultura y energía, han tenido efectos perjudiciales sobre las poblaciones indígenas.

*PO 4.30 sobre Reasentamiento Involuntario:* Millones de personas de los países prestatarios del Banco han sido desplazadas por la fuerza debido a proyectos financiados por el Banco. El desplazamiento fue causado por la construcción de grandes centrales hidroeléctricas, mejoramiento de villas de emergencia, proyectos de abastecimiento de agua y servicios sanitarios, y por el desarrollo de proyectos energéticos basados en carbón, entre otros. El objetivo de la política de reasentamiento es asegurar que quienes sean desplazados por los proyectos de desarrollo “reciban los beneficios generados”. La idea principal, sin embargo, es que “el reasentamiento involuntario debe ser evitado o reducido al mínimo siempre que sea posible”. Cuando el reasentamiento sea inevitable, la política exige que se proporcione plena compensación y asistencia a los desplazados con vistas a “restaurar o mejorar su estándar de vida, su capacidad de generar ingresos y sus niveles de producción anteriores”.

Aunque la política fue diseñada para proteger los derechos, de todas las violaciones de los derechos humanos relacionadas con proyectos del Banco, probablemente la mayor cantidad ocurre en los proyectos que requieren el reasentamiento involuntario. Las evaluaciones internas del Banco y los estudios de casos externos documentan que la política del Banco, aunque es adecuada, con frecuencia no es implementada. Un informe interno del Banco de 1994 señaló:

Su potencial de violación de derechos de individuos y grupos conforme al derecho nacional e internacional hace que el reasentamiento obligatorio sea diferente de cualquier otra actividad de un proyecto. Llevar a cabo un reasentamiento respetando los derechos de las personas afectadas no tiene que ver solamente con cumplir con la ley, sino que también constituye una práctica de desarrollo adecuada. Requiere no solamente contar con marcos legales apropiados, sino también un cambio de mentalidad: es necesario reconocer la legitimidad, los derechos, las necesidades e identidades culturales de quienes son objeto del reasentamiento.<sup>7</sup>

### *Los diques de Narmada, India*

En 1985 el Banco aprobó un préstamo de \$450 millones para la construcción de diques en el río Narmada destinados a la producción de energía hidroeléctrica, riego y agua potable. El proyecto, conocido como Sardar Sarovar, desplazaría por la fuerza a más de 100.000 personas y afectaría a 140.000 más a través de la construcción de canales. Las obras llevadas a cabo durante la década de 1980 ocasionaron serias violaciones de los derechos humanos de los “echados”, que condujeron a la primera revisión independiente de la historia de un proyecto financiado por el Banco debido a los efectos en los derechos humanos y el medio ambiente.



En siete de los trece casos presentados ante el Panel de Inspección del Banco Mundial se han reportado incumplimientos de la política de reasentamiento y se han documentado en numerosos estudios de casos emprendidos por las ONG y el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco.

El Banco cuenta con otras “políticas de salvaguarda” diseñadas para proteger el medio ambiente y las poblaciones vulnerables de los efectos negativos de las operaciones financiadas por la institución. Estas políticas pueden ser útiles para los activistas que trabajan con los DESC. Son las siguientes: DO 4.01, Evaluación Ambiental; PO 4.04 Hábitat Natural; PO 4.36 Bosques; PO 4.09 Administración de Pestes; PO 4.12 Reasentamiento Involuntario; PON 11.03 Propiedad Cultural; PO 7.50 Proyectos sobre Vías Fluviales Internacionales; PO 7.60 Proyectos en Áreas bajo Disputa.

Otras políticas que pueden ser interesantes para los activistas que trabajan con DESC, pero que no pertenecen a la categoría de salvaguarda, son: PO 4.15 Reducción de Pobreza; PO 4.20 Dimensiones del Desarrollo Relacionadas con el Género; PO 8.60 Préstamos de Ajuste; DO 13.05 Supervisión de Proyectos; GP 14.70 Participación de ONG en Actividades Apoyadas por el Banco; BP 17.55 Panel de Inspección. Todas las políticas del Banco están disponibles en su página de Internet o pueden solicitarse en el Infoshop. (Véase una crítica de cómo se aplican las políticas en los proyectos del Banco y más información acerca de lo que se puede hacer cuando éstas no se cumplen en *Bank Information Center's Toolkits*, mencionado en la sección de Recursos, al final de la parte I.)

*Otras políticas y procedimientos del Banco relacionadas con los derechos humanos*<sup>8</sup>

Acceso a la información: Desde 1994 el Banco Mundial implementa una política que controla que los documentos del Banco estén disponibles al público. La Política del Banco Mundial sobre el Acceso a la Información fue establecida como consecuencia de la intensa presión internacional ejercida por ONG y líderes parlamentarios de los EE.UU. durante la década de 1980 y a principios de los años noventa. Estas presiones exigían una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del Banco Mundial. La política dice lo siguiente:

El Banco reconoce y apoya la importancia fundamental de la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso de desarrollo. Por ello, la política del Banco es de estar abierto respecto de sus actividades, recibir con agrado y buscar las oportunidades de explicar su trabajo a la audiencia más amplia posible.

En virtud de esta política se pone a disposición del público una cantidad de documentos del Banco Mundial y se creó una página de Internet que mejoró la distribución de la información del Banco al público en general. Sin embargo, su implementación sigue siendo problemática, dado que a los ciudadanos de los países prestatarios del Banco muchas veces no les resulta fácil obtener documentos públicos de las oficinas residentes del Banco. La propia política es, además, insuficiente. Por ejemplo, los documentos de proyectos que describen los préstamos del Banco, llamados Documentos de Evaluación de Proyecto, solamente están disponibles una vez que el préstamo fue aprobado, lo que hace difícil que las ONG y las personas afectadas se interioricen acerca de los proyectos o participen en forma efectiva de su creación. La mayoría de los documentos del Banco están redactados en inglés y no suelen traducirse al idioma del país prestatario, incluyendo los documentos de proyecto relacionados con el país y las políticas operativas del Banco. Por ello es casi imposible que la mayoría de

los ciudadanos, e incluso los funcionarios gubernamentales, tengan acceso a la información generada por el Banco.

### Gobernabilidad

En 1992 el Banco Mundial publicó su primer informe sobre gobernabilidad, que definió como “el modo en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos de desarrollo económicos y sociales de un país”. *Governance and Development* reconoció la necesidad de la rendición de cuentas, la transparencia y un marco legal sólido en la administración del sector público, y buscó contribuir al creciente debate entre los organismos de asistencia y desarrollo (que era consecuencia de las críticas públicas contra el otorgamiento de asistencia a regímenes corruptos y no democráticos).

Aunque el Banco no identifica la gobernabilidad como un sector específico de otorgamiento de préstamos (como la agricultura o la educación), ha tratado de definir su trabajo en este campo integrando los siguientes enfoques a su programa de préstamos: (1) administración del sector público; (2) rendición de cuentas; (3) transparencia e información; (4) marco legal; (5) diálogo sobre políticas; (6) enfoques participativos; (7) gasto militar; (8) derechos humanos (con relación a la reducción de la pobreza y las redes de solidaridad social); (9) procedimientos internos (incluyendo el planteo de temas de capacidad de gobierno dentro de la Estrategia de Asistencia del País).

En su Doceava Reposición de Fondos del IDA (Organismo Internacional de Desarrollo, que funciona como la “ventanilla de préstamos blandos” del Banco), el Banco declaró que la gobernabilidad es una de las cuatro áreas de prioridad del otorgamiento de préstamos durante el período IDA-12. Los representantes del IDA acordaron que el desarrollo económico se ve obstaculizado por la deficiente capacidad de gobierno y la corrupción, y sugirieron que el Banco utilice su poder de préstamo para garantizar cambios en las políticas de los gobiernos. El acuerdo define la capacidad de gobierno como (1) instituciones públicas competentes y responsables; (2) políticas y prácticas económicas y sociales transparentes; (3) marcos legales predecibles y estables; (4) participación de los grupos afectados y la sociedad civil. El acuerdo del IDA también establece nuevos criterios de gobernabilidad para evaluar el desempeño de un país que, en última instancia, afectarán los niveles de otorgamiento de préstamos. Por ejemplo, el acuerdo recomienda que “se reduzca gradualmente o, de ser necesario, se elimine completamente el otorgamiento de préstamos a países que presenten una capacidad de gobierno débil”.

A pesar de que los temas de gobernabilidad cada vez están más presentes en las actividades de otorgamiento de préstamos del Banco, la medida en que los esfuerzos del Banco contribuyen al desarrollo sustentable y equitativo sigue siendo cuestionable. Dentro del contexto de los DESC, por ejemplo, los condicionamientos de gobernabilidad pueden ser menos útiles para los ciudadanos que para el sector privado. Como señala David Gillies, dichos condicionamientos “tienen por principal objetivo reformar y mejorar la capacidad administrativa del estado para lograr una ‘gestión de desarrollo sólida’ y contribuir a un ‘entorno posibilitador’ de una economía dinámica orientada al mercado con un sector privado floreciente”.<sup>9</sup> Gillies concluye que “el temario de la gobernabilidad simplemente amplió el

*El oleoducto Chad/Camerún—El acceso a la información y la participación*

El Banco Mundial y la CFI participan del desarrollo de préstamos destinados a apoyar la construcción de un oleoducto de 600 millas desde los yacimientos del sur de Doba, en Chad, a través de Camerún hasta un puerto del Atlántico. Las empresas Exxon, Shell y Elf están desarrollando los yacimientos y planean perforar alrededor de 300 pozos para producir aproximadamente 225.000 barriles de petróleo por día. El oleoducto apoyaría a los gobiernos de Chad y Camerún, que son responsables de serias violaciones de los derechos humanos. El acceso a la información y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones son imposibles. Entre 1997 y 1998 ciento ochenta personas fueron asesinadas en la región de Doba, donde el desarrollo petrolífero ha aumentado los conflictos entre el gobierno mayormente musulmán y los rebeldes cristianos/animistas ubicados en el sur. Un legislador de Chad crítico de los elementos de corrupción del proyecto propuesto fue arrestado y hallado culpable de “insultar y difamar al presidente de Chad”.

rango de los condicionamientos que pueden ser aplicados por el Banco Mundial”. Los préstamos de ajuste estructural han debilitado, en muchos casos, la capacidad del estado para implementar y administrar las actividades de desarrollo económico.

Otros han criticado los esfuerzos del Banco en los programas de reforma judicial sosteniendo que también están orientados hacia el mejoramiento del entorno económico para el sector privado, sin tener en cuenta temas como el acceso a la justicia. En su estudio de la reforma judicial de Venezuela financiada por el Banco, el Lawyer’s Committee for Human Rights observó:

Las iniciativas de reforma judicial apoyadas por el Banco han acentuado las distinciones entre los que se consideran elementos económicos y no económicos de los sistemas judiciales. Existe una tendencia en el Banco a trabajar sobre los códigos comerciales y procedimientos civiles, y a evitar las cuestiones y procedimientos penales y las entidades judiciales que pueden proteger los derechos constitucionales en general pero que no son vistos como “directamente” pertinentes para el comercio o la inversión.<sup>10</sup>

Los continuos fracasos del Banco en sus esfuerzos por ser transparente o fomentar la participación ciudadana en el diseño e implementación de sus proyectos, y su profunda falta de cumplimiento de sus propias políticas han llevado a los críticos a cuestionar la credibilidad del Banco como promotor de la buena capacidad de gobierno (gobernabilidad). Aunque el avance en estos temas es evidente, es necesario que continúe la vigilancia y la lucha de la sociedad civil para asegurar que la retórica del Banco se vuelva realidad.

**La defensa y promoción de los DESC con relación al Banco Mundial**

El mismo Banco ha reconocido que el cumplimiento de sus propias políticas es mayor donde existe el control externo. La experiencia de las organizaciones ambientales que presionan al

*Cómo movilizarse para influir en las políticas del Banco Mundial  
Un ejemplo de Sri Lanka*

El Movimiento Nacional para la Reforma Agraria y Agrícola (MONLAR) es una red muy amplia de organizaciones de Sri Lanka. Entre otras actividades, MONLAR se centra en el efecto de las políticas del Banco Mundial implementadas por el gobierno. El programa de ajuste estructural instaurado desde 1977 ha tenido un efecto perjudicial en las vidas de los pobres y otros grupos desfavorecidos. Entre 1990 y 1994 MONLAR llevó a cabo un programa educacional que abarcó toda la isla referido a estas políticas. En 1994 recolectó 150.000 firmas de apoyo a una petición que ponía a consideración del Banco Mundial y el gobierno recién elegido políticas económicas y sociales alternativas.

Entre 1995 y 1996 el Banco efectuó sus recomendaciones de política al nuevo gobierno respecto de la agricultura y la economía, las que hubieran empeorado aún más la situación de los pobres. Entre otras políticas, el Banco recomendaba la propiedad privada de los recursos acuíferos, la liberalización del mercado de tierras y la eliminación de los subsidios. MONLAR, junto con otras organizaciones, hizo campaña contra estas propuestas. Los temas se debatieron en los medios y hubo diálogo con el gobierno. MONLAR mantuvo conversaciones directas con los funcionarios y expertos del Banco, pero ni el Banco ni el gobierno modificaron sus propuestas. Sin embargo, luego de la crisis financiera asiática, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, admitió el fracaso de las políticas del Banco y defendió la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas del país. MONLAR le escribió a Wolfensohn, llamando la atención sobre el hecho de que el Banco había ignorado sus propuestas alternativas. Wolfensohn aseguró a MONLAR que en el futuro estaría invitada a participar de las reuniones de planificación que se realicen en el país para formular políticas. Sin embargo, esto no ha ocurrido.

En 1999 MONLAR y una gran red de otras organizaciones llevaron a cabo una campaña en toda la isla para presionar por la apertura y la participación de las personas afectadas en la formulación de las políticas económicas. Se recolectaron 300.000 firmas de apoyo a la campaña. La petición fue dada a conocer en una gran reunión de personas a la que fueron invitados los representantes del Banco y del FMI (pero no asistieron). MONLAR actualmente está instando al gobierno y al Banco a poner a disposición del público—y para su tratamiento en el Parlamento—las propuestas tratadas en las reuniones de grupos de asistencia organizadas por el Banco Mundial.

Banco para que se efectúen reformas debería resultar instructiva para los activistas interesados en asegurar que el desarrollo económico financiado por el Banco promueva (en vez de socavar) los DESC.

Un elemento importante del esfuerzo internacional reformista que realizan las organizaciones ambientales ha sido la creación de una eficaz asociación civil transnacional de ONG y movimientos sociales de base del norte, sur, centro y este de Europa. Grupos que pertenecen a esta red internacional y muchas alianzas más pequeñas (con una organización bastante libre) colaboran diariamente compartiendo información, organizando campañas acerca de los

proyectos financiados por el Banco y presionando a los Directores Ejecutivos del Banco y a los gobiernos donantes y prestatarios para que cambien sus políticas.

Las ONG del Norte utilizan campañas de educación pública, de medios y de presión para influir sobre quienes toman las decisiones de los países donantes en el Banco, esto es, Ministerios de Finanzas, Parlamentos y el Congreso. En muchos países las campañas han sido el origen de legislación que les otorga a los gobiernos el mandato de promover políticas ambientales y democráticas dentro de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD). En el Sur y el Este, las ONG han sido el centro de campañas por reformas democráticas como el acceso a la información, la participación de los ciudadanos y la rendición de cuentas, e influyeron con su aporte en las políticas ambientales y sociales implementadas. Tal vez las ONG y los movimientos de ciudadanos han sufrido de manera más directa y documentado las consecuencias concretas de los préstamos del Banco, incluyendo los efectos ambientales y sociales de los proyectos, y los préstamos de ajuste estructural.

La combinación de las redes transnacionales, la documentación de estudios de casos de proyectos con problemas y la presión ejercida sobre quienes toman las decisiones ha dado lugar a algunos cambios importantes en las políticas del Banco Mundial y otros BMD, especialmente el establecimiento de políticas ambientales y sociales, la política de acceso a la información y el Panel de Inspección Independiente. (Véase los recuadros siguientes.)

*Cómo abrirse camino por la burocracia del Banco Mundial:* La posibilidad de reformar el Banco Mundial, ya sea en el ámbito de los proyectos o de las políticas, requiere comprender cómo funciona la institución, cómo se toman las decisiones y qué canales puede utilizar la sociedad civil para ejercer presión.

Estructura: El Banco es una burocracia compleja que cuenta con alrededor de 7.000 empleados que trabajan en Washington y en la mayoría de los países prestatarios. Las siguientes herramientas serán útiles para entender quién es responsable de las operaciones del Banco en los países, los diferentes proyectos, las Políticas Operativas, la investigación, los diferentes sectores (sector privado, medio ambiente, género, energía, etc.):

- *Who's Who In the World Bank.* Bread for the World Institute, 1999. Esta guía es útil para que los interesados averigüen qué personal del Banco es responsable de cada región, país y sector, y contiene números de teléfono, fax y direcciones de correo electrónico. Se consigue en:

Bread for the World Institute  
50 F Street, NW, Suite 500  
Washington, DC 20001  
EE.UU.  
tel.: (1 202) 639-9400  
fax: (1 202) 639-9401  
<http://www.bread.org>

- *The World Bank Group Directory*. Esta guía contiene información para contactar a todos los empleados del Banco, estructuras organizativas y funcionales, y listas de todos los directores ejecutivos y los países que representan. Se consigue en:

The World Bank Infoshop

701 18<sup>th</sup> Street, N.W.

Washington, D.C. 20433

EE.UU.

tel.: (1 202) 473 2941

fax: (1 202) 477 0604

<http://www.worldbank.org>; cliquear sobre *Publications*

Proceso de toma de decisiones: Aunque el directorio del Banco es responsable de aprobar todos los préstamos y políticas, básicamente lo que hace es colocar un sello sobre las propuestas que provienen de la gerencia. Para comprender cómo se definen las prioridades de otorgamiento de préstamos y cómo se desarrollan los proyectos, y para saber cómo los ciudadanos pueden participar e influir en el proceso, las fuentes y datos clave son:

- Estrategia de Asistencia del País (CAS): Cada país negocia su programa de préstamos con el Banco sobre la base de estrategias de entre 3 y 6 años, que se registran en el documento de CAS. Las fuentes incluyen: *Who Shapes Your Country's Future? A Guide to Influencing the World Bank's Country Assistance Strategies*, disponible en el Bread for the World Institute (véase datos más arriba.)
- Ciclo del Proyecto: Cada préstamo y proyecto identificado dentro del CAS se desarrolla de acuerdo con una serie de pasos que en algunos casos incluyen la participación y consulta de ciudadanos. La información sobre los ciclos de proyectos está disponible en el World Bank Infoshop y en su página de Internet.
- Aprobación del Directorio: Una vez que el préstamo fue desarrollado, la propuesta pasa al directorio para su aprobación. Los ciudadanos pueden influir en la toma de decisiones del directorio si se aplican estrategias de acción pública con suficiente anticipación dentro del proceso.

Acceso a información: Algunos documentos del Banco relacionados con proyectos y políticas están disponibles al público. Para averiguar qué documentos están disponibles, véase: *The World Bank Policy on Disclosure of Information* ([disponible en español]The World Bank, enero de 1994) y *Bank Procedure 17.50: Disclosure of Operational Information* (The World Bank, 1993). Otros documentos están disponibles en la página de Internet del Banco y su Infoshop. Consultar *Bank Information Center's Toolkits* para conocer los tipos de documentos que produce el Banco, su importancia y disponibilidad, y para saber qué documentos no están disponibles públicamente pero son importantes.

**Autor:** El autor de este módulo es Kay Treakle.

### *El Panel de Inspección Independiente y la rendición de cuentas del Banco*

Buscando que se resuelvan los efectos adversos de los préstamos del Banco y la persistente falta de cumplimiento de sus propias políticas, la comunidad de ONG ha reclamado durante mucho tiempo que debía existir un mecanismo independiente de rendición de cuentas por medio del cual los ciudadanos perjudicados por los proyectos del Banco pudieran presentar denuncias y obtener reparaciones. La creación del Panel de Inspección fue el paso más concreto tomado por el Banco Mundial en los últimos diez años a fin de establecer alguna forma de rendición de cuentas pública y apertura en sus operaciones. Creado en agosto de 1993 por Resoluciones del Directorio Ejecutivo del Banco, el Panel de Inspección funciona desde agosto de 1994. No sólo constituye un paso adelante del Banco, sino que ha sentado el precedente para los otros bancos multilaterales de desarrollo, dos de los cuales ya cuentan con sus propios mecanismos de inspección. También significa un avance para el derecho internacional, dado que es la primera vez que una institución financiera internacional asume responsabilidades frente a los ciudadanos que se ven perjudicados por sus operaciones.

Hasta el momento, el panel ha sido un mecanismo imperfecto en su objetivo de lograr la rendición de cuentas del Banco Mundial, básicamente debido a la incapacidad del directorio del Banco de manejar el carácter polémico de algunas de las denuncias presentadas. Hasta la fecha se han presentado trece denuncias ante el Panel de Inspección; de todas ellas, seis recibieron la recomendación del Panel de ser investigadas en forma completa, pero solamente una investigación completa ha sido aprobada por el directorio\*.

---

\* A julio de 2000, se presentaron 21 denuncias ante el Panel de Inspección y nueve recibieron la recomendación del Panel de ser investigadas en forma completa.

### NOTAS

1. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Instrumento Contractual (según modificación vigente al 16 de febrero de 1989), artículo IV, sección 10.
2. Banco Mundial. *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*. (Washington, D.C.: 1998), 4
3. *Informe Anual del Banco Mundial* (1998), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial
4. *Development and Human Rights*, nota 2.
5. Jeff Bollinger, "Old Policies of Repression Linger", *The Los Angeles Times*, 7 de agosto de 1998
6. *Development and Human Rights*, 4. Véase también Daniel D. Bradlow, "The World Bank, the IMF, and Human Rights", *Transnational Law and Contemporary Problems* 6, No. 1 (primavera 1996): 48-89
7. Banco Mundial. *Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-93* (8 de abril de 1994)

8. Véase una presentación de tres indicadores esenciales que pueden ayudar a determinar si una operación financiada por el Banco promoverá los derechos humanos en el texto de Bradlow, nota 6 anterior. Los indicadores son (1) el nivel de participación pública en las operaciones; (2) el efecto esperado de las operaciones sobre los derechos humanos; (3) el grado de rendición de cuentas frente al público de quienes toman decisiones en cada operación.
9. David Gillies, "Human Rights, Democracy and Good Governance: Stretching the World Bank's Policy Frontiers", en *The World Bank: Lending on a Global Scale*, Jo Marie Griesgraber y Bernhard G. Gunter, ed. (Pluto Press with Center of Concern, 1996).
10. *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System* (Nueva York: Lawyers Committee for Human Rights and the Venezuelan Program for Human Rights Education and Action, 1996).