
El control *cuasi jurisdiccional* del Panel de Inspección del Banco Mundial

The World Bank Inspection Panel's quasi-judicial control

RECIBIDO EL 28 DE JULIO DE 2013/ ACEPTADO EL 3 DE OCTUBRE DE 2013

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE

Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universidad de Navarra
ejacoiste@unav.es

Resumen: En 1993 se creó el Panel de Inspección del Banco Mundial como un órgano administrativo interno con competencia para controlar el cumplimiento de las políticas y directrices operacionales del Banco en sus decisiones de préstamos. Desde entonces hasta nuestros días, el Panel de Inspección ha defendido su independencia y sus funciones de tal manera que *de facto* ejerce un control *cuasi jurisdiccional*, tal y como se desprende del análisis de sus más de ochenta solicitudes de inspección.

Palabras clave: Banco Mundial; Panel de Inspección; control cuasi jurisdiccional.

Abstract: In 1993, the World Bank adopted the Resolutions establishing the Inspection Panel as an internal administrative body to monitor compliance with operational and policies guidelines of the Bank in their lending decisions. From then until our days, the Inspection Panel has defended its independence and its functions so that *de facto* the Panel has exercised a quasi-jurisdictional legal review, as it follows from the analysis of over eighty inspection requests.

Key words: World Bank; Inspection Panel; quasi-jurisdictional legal review.

Sumario: 1. EL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL. 1.1. Algunos aspectos normativos e institucionales. 1.2. Sobre su funcionamiento. 2. TENDENCIAS EXPANSIVAS DEL PANEL DE INSPECCIÓN. 2.1. La defensa de su independencia y de su función de control. 2.2. Hacia un control «cuasi-jurisdiccional». 2.2.1. Valoraciones circunstanciales de *obiter dicta*. 2.2.2. La flexibilidad del margen de apreciación. 2.2.3. Innovaciones procesales. 2.2.4. La interpretación teleológica de las políticas de salvaguarda. 3. EL CONTROL DE LAS POLÍTICAS DE SALVAGUARDA Y LOS DERECHOS HUMANOS. 3.1. Pronunciamientos directos sobre cuestiones de derechos humanos. 3.1.1. El Proyecto del Gaseoducto del Chad. 3.1.2. El Programa de Administración de Tierras en Honduras. 3.1.3. El Proyecto de Rehabilitación del sector del Carbón en la India. 3.2. Pronunciamientos indirectos sobre cuestiones de derechos humanos. 3.2.1. Sobre el trato no discriminatorio. 3.2.2. Sobre la integridad de los procesos y el debido proceso. 3.2.3. Sobre el derecho de participación de los afectados. 3.2.4. La defensa del mayor número posible de personas. 3.2.5. La defensa del bienestar de las personas. 3.2.6. El bienestar social y los derechos económicos. 3.2.7. La defensa de los derechos culturales. 4. SOLUCIONES PRÁCTICAS FRENTE A LAS LIMITACIONES FUNCIONALES DEL PANEL. 5. REFLEXIONES FINALES.

1. EL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

El Tratado Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –más conocido como Banco Mundial, por ser la institución originaria del actual Grupo Banco Mundial, creado en Bretton Woods en 1944– no establece ningún mecanismo de solución de controversias ni de rendición de cuentas específico. Sin embargo, su artículo IX a) establece que las dudas de interpretación del Tratado que surjan entre un Miembro y el Banco o entre los Miembros y el Banco las resolverá el Directorio Ejecutivo. Si los Directores Ejecutivos hubieren adoptado una decisión de acuerdo con el citado párrafo a), cualquier Miembro podrá exigir que la cuestión sea llevada ante la Junta de Gobernadores, cuya resolución será definitiva [art. IX b)]. Pero estas normas no impiden que el Banco Mundial prevea otros mecanismos para el control del cumplimiento de sus normas internas, la rendición de cuentas o la evaluación de sus funciones. Así, en efecto, el Banco Mundial ha creado mecanismos internos para mejorar su eficacia administrativa y su efectividad operacional, que –en definitiva– constituyen la finalidad última de los mecanismos de rendición de cuentas¹. En este contexto, su Panel de Inspección requiere una especial atención, ya que en el momento de su creación supuso una respuesta negociada y razonable a las exigencias del nuevo orden económico mundial². El Panel de Inspección es un mecanismo interno de control y de rendición de cuentas del BIRF y de la Asociación Financiera Internacional (AIF) en cuanto que puede ser «co-financiador» junto con el BIRF, cuando sus proyectos repercutan de forma negativa en los derechos humanos de las poblaciones afectadas³. Desde 1993 hasta la actualidad, el Panel de Inspección ha evolucionado considerablemente en la defensa de sus funciones de control, amparándose en una interpretación extensiva de sus normas internas de funcionamiento, hasta llegar a ejercer un control *cuasi jurisdiccional* sobre el cumplimiento de las normas que rigen sus decisiones de financiación. Este control *cuasi jurisdiccional* afecta en

¹ VAN PUTTEN, M., *Policing the World: Accountability Mechanisms for Multilateral Financial Institutions and Private Financial Institutions*, Tilburg University, 2006, pp. 12-20.

² PARK, S., «Designing Accountability, International Economic Organizations and the World Bank's Inspection Panel», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 64 (2010), 1, pp. 13-36, p. 19.

³ WOODS, N., «Making the IMF and World Bank more accountable», *International Affairs*, *op. cit.*, p. 93

particular al cumplimiento de las directrices operacionales (OD por sus siglas en inglés), las políticas operacionales (OP) y las normas de procedimiento (BP) cuyos contenidos imponen el respecto de ciertas exigencias inherentes a los derechos humanos, según el Derecho internacional de los derechos humanos.

1.1. *Algunos aspectos normativos e institucionales*

En septiembre de 1993, los Directores Ejecutivos del Banco Mundial crearon el Panel de Inspección⁴ como parte de su estructura administrativa⁵ y no como un órgano judicial⁶, para controlar el cumplimiento de sus políticas y procedimientos operacionales⁷. Este Panel permite la participación del público, especialmente de las personas perjudicadas por los proyectos financiados por el Banco⁸. Carece, en cambio, de competencia para interpretar las disposiciones del Tratado Constitutivo del Banco o para determinar los derechos y obligaciones que se derivan de sus políticas y procedimientos operacionales⁹. El hecho de que el propio Banco aprobara en 1993 un mecanismo para controlar la observancia interna de sus normas operacionales fue, sin duda, una gran innovación¹⁰ y supuso un sistema de rendición de cuentas sin precedentes¹¹, que ponía de

⁴ Resolución n° 93-10 para el BIRF y n° 93-6 para la AIF (SecM93-988, del BRF y SecM93-313 del AIF) de 23 de septiembre de 1993, párr. 12 (en adelante Resolución).

⁵ SHIHATA, I.F., *The World Bank Inspection Panel*, Oxford 1994, p. 93.

⁶ Según el *Memorandum of the General Counsel (1995) Role of the Inspections Panel in the Preliminary Assessment of whether to recommend Inspections*, y sus comentarios en SHIHATA, I. F., «Issues related to the Inspections Panel», en *World Bank Legal Papers*, Boston: Martinus Nijhoff, 2000, pp. 591-618, p. 592.

⁷ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, vol. 2 (2005), pp. 67-76.

⁸ BOISSON DE CHAZOURNES, L., «The World Bank Inspection Panel: about participation and dispute settlement», en *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, Tulio Treves (ed.), TMC Asser Press, 2005, pp. 187-203; NURMUKHAMEDOVA, E., «Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 10 (2006), pp. 397-421, p. 398.

⁹ SHIHATA, I.F., *The World Bank Inspection Panel*, op. cit., p. 84 y los comentarios al respecto en SKOGLY, S., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Sydney, 2001, p. 181.

¹⁰ *Ibid.*, p. 180.

¹¹ NURMUKHAMEDOVA, E., «Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, op. cit., p. 398; BISSELL, R.E., «Institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel», en *The Inspection Panel of the World Bank*, G. Alfredsson y R. Ring (eds.), 2001, pp. 107-125, p. 124.

manifiesto la preocupación del Banco por garantizar el cumplimiento de sus políticas y procedimientos¹².

La BP 17.55 regula las normas de funcionamiento del Panel que se modificaron en 1996 y en 1999. Su Anexo A reproduce la Resolución del Directorio Ejecutivo por la que se aprobó el Panel. El Anexo B contiene aclaraciones sobre algunos aspectos de su funcionamiento, aprobadas en 1996, más conocido como las Aclaraciones de 1996. Por último, el Anexo C contiene otras puntualizaciones también de procedimiento realizadas en 1999, como consecuencia principalmente de las reivindicaciones de las ONGs¹³, y denominadas por el propio Banco como las Aclaraciones de 1999.

El Panel está compuesto por tres miembros de nacionalidades diferentes, procedentes de países miembros del Banco. Son elegidos en atención a su capacidad personal y experiencia por el Directorio Ejecutivo¹⁴. Su mandato es incompatible con determinados cargos internos y sus miembros gozan de una serie de privilegios e inmunidades para garantizar la independencia y efectividad de sus funciones¹⁵.

Las Aclaraciones de 1996 son muy claras en cuanto al alcance del mandato del Panel. Su principal función consiste en controlar la aplicación de las políticas operacionales y los estándares de actuación del Banco de «forma independiente e integrada», de acuerdo con su Resolución¹⁶. Pero no evalúa la adecuación de la práctica del Banco con sus políticas y procedimientos operacionales *en general*, sino que su control se ejerce ante solicitudes concretas por incumplimiento de sus políticas operacionales en relación con el diseño, evaluación y supervisión de un proyecto financiado por el Banco. Las solicitudes de inspección sólo pueden interponerse por las personas afectadas por el proyecto, por lo que no es una especie de *actio popularis*¹⁷. Esta configuración del

¹² SHIHATA, I.F., *The World Bank Inspection Panel*, op. cit., p. 24.

¹³ BRADLOW, D., «Lessons from the NGO campaign against the second review of the World Bank Inspection panel: a participant's Perspective», *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 7 (2001), pp. 247-257.

¹⁴ Este sistema de elección de los miembros del Panel hace dudar de su independencia real. Cfr. por ejemplo, LAGERWALL, A., «Le Panel d'inspection jouit-il de l'indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la Banque mondiale?», *Revue belge de droit international*, vol. 43 (2010), pp. 389-422, pp. 393-399.

¹⁵ Resolución, párrs. 2-10.

¹⁶ BP 17.55 Anexo C, párr. 1.

¹⁷ GELLERT, R., «L'Accountability, un concept adapté aux organisations internationales?», *Revue belge de droit international*, vol. 43 (2010), pp. 477-497, pp. 492-493.

mandato tiene una clara consecuencia en relación con los derechos humanos, ya que las partes afectadas por un proyecto financiado por el Banco dependen en gran medida de las políticas de salvaguarda ambientales y sociales¹⁸. Como señala DARROW, la promoción de las competencias del Panel ayuda sustancialmente a la causa de los derechos humanos en la medida en que las propias políticas operativas del Banco son dignas de defender¹⁹.

El Panel no puede realizar un «control de legalidad» general y abstracto de las políticas del Banco²⁰, sino una revisión administrativa interna concreta e individualizada de su aplicación²¹, si los solicitantes cumplen una serie de requisitos. Sólo se podrán presentar solicitudes de inspección por personas que se hallen en el territorio del Estado miembro que estén directamente afectadas por el proyecto financiado por el Banco. No caben solicitudes individuales, sino que los «afectados» deben ser comunidades de personas, tales como organizaciones, asociaciones o grupos de personas (debidamente representados)²², y deben demostrar que,

sus derechos o intereses se han visto, o es probable que se vean, directamente afectados por una acción u omisión del Banco, como consecuencia de la infracción por éste de sus propias políticas y procedimientos operacionales en relación con la preparación, evaluación y/o ejecución de un

¹⁸ Sobre la naturaleza, funciones y alcance de las Ops y BPs, cfr. BOISSON DE CHAZOURNES, L., «Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards», en *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Dinah Shelton (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 281-303; KINGSBURY, B., «Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples», en *The Reality of International Law: Essays in honour of Ian Brownlie*, Guy S. Goowin-Gill y Stefan Talmon (eds.), 1999, pp. 323-342; WORLD BANK-IEG, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*, 2010; WORLD BANK-IEG, *Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies*, 2011.

¹⁹ DARROW, M., *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund, and International Human Rights Law*, Oxford: Hart Publishing, 2003, p. 225.

²⁰ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, op. cit., p. 61.

²¹ ZAPATERO, P., «La inspección de proyectos en el Banco Mundial», en *Tribunales Internacionales y Espacio Iberoamericano*, Carlos Fernández Liesa (ed.), Thomson, Pamplona, 2007, pp. 351-379.

²² Sobre el alcance de las condiciones relativas a la calidad de los reclamantes, cfr. SPANOUDIS, J., «L'accès des individus au panel d'inspection: faux-semblant ou réalité?», *Revue belge de droit international*, vol. 43 (2010), pp. 358-368.

proyecto por él financiado (incluidos los casos en que se alegue que el Banco no ha exigido debidamente el cumplimiento por el prestatario de sus obligaciones respecto de tales políticas y procedimientos establecidos en el respectivo convenio de préstamo), en todos los casos a condición de que la infracción haya tenido o amenace con tener un efecto adverso sustancial²³.

El interés legítimo en la inspección depende de que los afectados demuestren que, en primer lugar, el Banco ha incumplido por acción u omisión sus políticas y procedimientos operacionales aplicables al diseño, evaluación o supervisión de un proyecto concreto y que, en segundo lugar, de dicho incumplimiento se desprendan efectos adversos importantes.

Este primer requisito de admisibilidad exige *ratione materiae* que la reclamación verse sobre el incumplimiento del Banco de sus políticas operacionales relativas al diseño, valoración y supervisión de un proyecto. Las OPs y las BPs del Banco son obligatorias y vinculantes para el personal del Banco y para los prestatarios una vez que se han incorporado al acuerdo de préstamo²⁴. Así, al convertirse en obligación internacional, según SHIHATA, las OPs y BPs deben ser aplicadas y respetadas estrictamente²⁵. Ahora bien, dependerá de cada acuerdo concreto cómo es la distribución de competencias entre el Banco y el prestatario, sobre todo en relación con la ejecución y supervisión del proyecto. Por regla general, no obstante, el prestatario ejecuta y el Banco supervisa si lo ejecutado por el Estado responde a lo proyectado. Esta cuestión es importante para determinar el segundo requisito exigido para que el Panel pueda conocer de una reclamación, ya que debe cerciorarse de la existencia de daños adversos importantes para las partes reclamantes y que tales daños sean atribuibles directamente al Banco, por acción u omisión, pero no al prestatario. Es decir, que si los daños se producen por una defectuosa ejecución del proyecto por parte del prestatario, sólo se podría atribuir responsabilidad al Banco, en su caso, por la omisión de la debida supervisión de la ejecución. Sobre este extremo SHIHATA señaló que la obligación de supervisión del Banco es una obligación de medios,

²³ Resolución, párr. 12.

²⁴ BOISSON DE CHAZOURNES, L., «Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards», *op. cit.*, p. 283.

²⁵ SHIHATA, I. F., «Issues related to the Inspections Panel», en *World Bank Legal Papers*, Boston: Martinus Nijhoff, 2000, pp. 591-618, p. 608.

pero no de resultados²⁶. Por último, el Panel debe cerciorarse también de que las violaciones alegadas son serias. La valoración de esta gravedad recae, no obstante, dentro del margen de apreciación del Panel²⁷. En consecuencia, para poder atribuir al Banco un daño existente o potencial relacionado con el proyecto, no basta con demostrar que el proyecto fue financiado por el Banco. Se debe demostrar, en primer lugar, que los efectos adversos son *materiales* –que han dado lugar o pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos de los reclamantes– y que tales daños son el resultado –total o parcial, pero directo– del incumplimiento de las políticas y procedimientos operacionales del Banco –incluidas las políticas de salvaguarda– en el diseño, evaluación o supervisión de la ejecución del proyecto. Bajo el requisito de los «daños materiales graves»²⁸, el Panel excluye formalmente los daños morales²⁹. Sin embargo, los daños morales quedan dentro de su margen de apreciación y –como se constatará posteriormente– el Panel ha llegado a denunciar la vulnerabilidad de los más pobres ante determinados proyectos de desarrollo³⁰. Si tras una investigación rigurosa, en términos semejantes a lo que se espera de un órgano judicial³¹, el Panel no consigue demostrar los daños materiales, el Memorándum de 1995³² y las Aclaraciones de 1999³³ contemplan claramente que las expectativas truncadas no podrán considerarse un efecto adverso significativo para el propósito de esta reclamación.

²⁶ *Ibid.*, p. 609.

²⁷ *Ibid.*, p. 594.

²⁸ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, p. 92.

²⁹ SPANOUDIS, J., «L'accès des individus au panel d'inspection: faux-semblant ou réalité?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 369; HANUNGULE, M., «Access to Panel: the notion of affected people. Issues of collective and material interest», en *The Inspections Panel of the World Bank, a different complaints procedure*, G. Alfredsson y R. Ring (eds.), Martinus Nijhoff Publisher, The Hague, 2001, p. 165.

³⁰ *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, párr. 408.

³¹ SPANOUDIS, J., «L'accès des individus au panel d'inspection: faux-semblant ou réalité?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 370.

³² *Memorandum of the General Counsel (1995) Role of the Inspections Panel in the Preliminary Assessment of whether to recommend Inspections*, y sus comentarios en SHIHATA, I. F., «Issues related to the Inspections Panel», en *World Bank Legal Papers*, *op. cit.*, pp. 528-529.

³³ BP 17.55, Anexo C, párr. 14.

Para el segundo requisito de admisibilidad, resulta clave la prueba del nexo causal entre la acción u omisión del Banco y el daño producido³⁴. Esta causalidad debe probarse de forma fehaciente, clara y con pruebas incontestables³⁵, para evitar la confusión que puede existir en la práctica sobre las consecuencias que se derivan del incumplimiento del prestatario y las derivadas por la acción u omisión del Banco, puesto que el Panel carece de competencia para apreciar daños causados por el prestatario³⁶ y tampoco ampara otros posibles incumplimientos del Banco³⁷.

1.2. Sobre su funcionamiento

Las facultades de control del Panel se desarrollan en dos fases: la admisibilidad y la investigación. En la primera fase, al recibir una solicitud, el Panel debe verificar que se cumplen los requisitos para su admisibilidad. Las Aclaraciones de 1999 concretan el alcance de este requisito, hasta ejemplarizar situaciones que quedan excluidas³⁸, como por ejemplo, las reclamaciones relativas a acciones imputables a terceros, que sean de la incumbencia de otras partes, como un prestatario o presunto prestatario, y que no entrañan ninguna acción u omisión por parte del Banco³⁹ o solicitudes relacionadas con un determinado asunto sobre el cual el Panel ya hubiera emitido su recomendación en relación con una solicitud anterior, a menos que se justifique nuevas pruebas o la existencia de circunstancias desconocidas en el momento de la primera solicitud⁴⁰. De estas exclusiones se desprende que el Panel se limita a controlar la acción u omisión del Banco, pero no el incumplimiento de los prestatarios⁴¹. Antes de dar curso a una solicitud, el Panel deberá cerciorarse de que la cuestión ha

³⁴ SUZUKI, E., «Responsibility on International Financial Institutions under International Law», en *International Financial Institutions and international Law*, en *International Financial Institutions and international Law*, D. Bradlow y D. Hunter (eds.), Kluwer Law, 2010, p. 85.

³⁵ SPANOUDIS, J., «L'accès des individus au panel d'inspection: faux-semblant ou réalité?», *Revue belge de droit international*, op. cit., p. 374.

³⁶ CLAPHAM, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 155-158.

³⁷ PARK, S., «Designing Accountability, International Economic Organizations and the World Bank's Inspection Panel», *Australian Journal of International Affairs*, op. cit., pp. 19-20.

³⁸ BP 17.55, Anexo C, párr. 9 de las Aclaraciones de 1999.

³⁹ BP 17.55 Anexo A, párr. 14 a).

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 14 c).

⁴¹ PARK, S., «Designing Accountability, International Economic Organizations and the World Bank's Inspection Panel», *Australian Journal of International Affairs*, op. cit., p. 19.

sido considerada por la Administración (o Gerencia) del Banco, y de que dicha Administración ha demostrado que ha observado las políticas y procedimientos del Banco, o que ya se están aplicando medidas apropiadas para cumplir con las OPs y BPs. El Panel también deberá cerciorarse de que la supuesta infracción de las políticas y procedimientos del Banco es de carácter grave⁴². Es decir, antes de dar cauce a la solicitud, el Panel recaba información interna de la Administración para saber si hay pruebas suficientes de que se hayan observado las políticas y procedimientos aplicables en ese caso concreto. Sólo a la luz de la respuesta de la Administración, el Panel determinará si la solicitud reúne los requisitos de admisibilidad establecidos en los párrafos 12 a 14 de la Resolución y formulará una recomendación a los Directores Ejecutivos acerca de la conveniencia de su investigación⁴³.

Ahora bien, en las Aclaraciones de 1999 se concreta cómo debe ser la respuesta de la Administración para que el Panel pueda determinar, si la solicitud es admisible o no. En concreto, la Administración debe aportar pruebas de que a) el Banco ha cumplido con sus políticas y procedimientos operacionales; o que b) hay incumplimientos serios atribuibles exclusivamente a la acción u omisión del Banco; o que c) las violaciones graves existentes son atribuibles exclusivamente al Estado prestatario o a otros factores externos al Banco; o que d) que las violaciones graves existente son atribuibles a ambos, Banco y Estado prestatario⁴⁴. Pero quien decide si el asunto debe investigarse no es el Panel, sino el Directorio Ejecutivo⁴⁵. Esta regulación ha sido muy criticada en la doctrina, ya que supone una traba real para la independencia del Panel⁴⁶. Quizás por esta razón, las Aclaraciones de 1999 intentan conciliar la procla-

⁴² BP 17.55 párr. 13.

⁴³ Resolución, párr. 19.

⁴⁴ BP 17.55 Anexo, C, párr. 3.

⁴⁵ Resolución, párr. 20.

⁴⁶ Cfr. En particular el Dossier dirigido por el profesor Pierre Klein en la *Revue belge de droit international*, vol. 43 (2010), acerca de esta cuestión. Por ejemplo, SPANOUDIS, J., «L'accès des individus au panel d'inspection: faux-semblant ou réalité?», pp. 356-388; LAGERWALL, A., «Le Panel d'inspection jouit-il de l'indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la Banque mondiale?», pp. 389-422. Cfr. También, MORGAN-FOSTER, J., «The Relationship of IMF Structural Adjustment Programs to Economic, Social, and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited», *Michigan Journal of International Law* vol. 24 (2003), pp. 577-641; CARRASCO, E., «The World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration», *Cornell International Law Journal*, vol. 41 (2008), pp. 594-601; FUJITA, S., «The challenges of mainstreaming human rights in the World Bank», *International Journal of Human Rights*, vol. 15 (2011), 3, pp. 374-396, p. 384.

mada independencia e integridad oficial del Panel⁴⁷, con la autorización de la investigación del Directorio, al establecer textualmente que,

If the Panel so recommends, the Board will authorize an investigation without making a judgment on the merits of the claimants' request, and without discussion except with respect to the following technical eligibility criteria (...)⁴⁸

Una vez admitida la reclamación, comienza la segunda fase del procedimiento, que se centra en la investigación del fondo de la cuestión a cargo del Panel. Si los Directores Ejecutivos deciden que debe investigarse el asunto, el Presidente del Panel designará al inspector o inspectores responsables. Apenas existen normas sobre cómo llevar a cabo esta investigación, por lo que sus miembros gozan de una flexibilidad significativa para determinar sus propios métodos de investigación⁴⁹. Asimismo, disfrutan de un amplio margen de apreciación de los hechos y circunstancias concretas. La Resolución tan sólo contempla la posibilidad de visitas *in situ*, si se estiman oportunas y siempre que medie el previo consentimiento del Estado prestatario⁵⁰. El resultado final de la investigación se recoge en un informe que se presenta al Directorio Ejecutivo y al Presidente del Banco. En cuanto al contenido, el informe deberá recabar todos los hechos relevantes, la respuesta de la Administración, la opinión del Panel y sus conclusiones acerca del cumplimiento o no por parte del Banco de todas sus políticas y procedimientos. Por su parte, la Administración también someterá a los Directores Ejecutivos, para su consideración, un informe en el que consten sus recomendaciones en respuesta a las conclusiones del Panel. Tras el estudio de estos informes por parte del Directorio Ejecutivo, el Banco comunicará a las partes afectadas los resultados de la investigación y, en su caso, las medidas a adoptar al respecto⁵¹.

Los informes del Panel se adoptan por consenso, son públicos y deben incluir cuantos datos sean necesarios para comprender cabalmente el contexto, los puntos esenciales de las investigaciones y las conclusiones del Panel. Pero el Panel no impone soluciones concretas ni cómo deben ser reparadas las violaciones

⁴⁷ BP 17.55 Anexo C, párr. 1.

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 9.

⁴⁹ McBETH, A., *International Economic Actors and Human Rights*, Routledge, 2010, p. 223.

⁵⁰ Resolución, párr. 21.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 22.

que descubra. En su caso, la adopción de tales medidas corresponde al Directorio. En las Aclaraciones de 1999, se concretan aspectos importantes del informe final del Panel. El informe escrito del Panel debe pronunciarse sobre todos los extremos de los efectos adversos sustanciales alegados en la solicitud y que hayan sido causados, total o parcialmente, por la inobservancia del Banco de sus políticas y procedimientos operacionales⁵². En cambio, si se estima que los daños no fueron causados, total o parcialmente, por la acción u omisión del Banco, basta con que así conste en el informe, sin tener que analizarlos ni tampoco sus causas. Para poder valorar la gravedad de los daños adversos del caso concreto, las Aclaraciones aconsejan que se compare cómo hubiera sido la situación de las poblaciones afectadas antes y después de la realización del proyecto⁵³. Sin duda, la evaluación de la gravedad de los daños adversos es una cuestión compleja y muy específica, como así ha sido reconocida por el Directorio Ejecutivo. Por ello, en las Aclaraciones de 1999 se subraya que «the Panel will have to exercise carefully its *judgement on these matters* and be *guided by Bank policies and procedures* where relevant»⁵⁴. Obsérvese cómo la terminología empleada «judgement on these matters» es la propia de los órganos judiciales.

A la luz de estas breves explicaciones se desprende que las facultades de investigación del Panel son amplias y genéricas y que no han sido reguladas por el Directorio Ejecutivo. La acción del Panel se centra en la investigación, aunque esto no significa que sus hallazgos conlleven necesariamente a la reparación de los daños detectados. Por ello, la doctrina es crítica en general frente a esta limitada competencia del Panel⁵⁵, que queda sometida al control de la Administración⁵⁶ y a la autorización del Directorio⁵⁷, mientras que éste se reserva el derecho de reparar los daños⁵⁸. En la práctica, el Directorio casi nunca

⁵² BP 17.55 Anexo C, párr. 13.

⁵³ *Ibid.*, párr. 14.

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 14 *in fine* (cursiva añadida).

⁵⁵ NURMUKHAMEDOVA, E., «Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, *op. cit.*, p. 420; GHAZI SHARIAT PANNAHI, B., *The IMF, the World Bank Group, and the Question of human rights*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, 2005, p. 219-220.

⁵⁶ LAGERWALL, A., «Le Panel d'inspection jouit-il de l'indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la Banque mondiale?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 400.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 410.

⁵⁸ TAN, C., «Regulation and Resources Dependency: the legal and political aspects of Structural Adjustment Programmes», en *International Financial Institutions and international Law*, D. Bradlow y D. Hunter (eds), Kluwer Law, 2010, pp. 167-197, p. 192.

se ha pronunciado sobre el resultado de las investigaciones del Panel y mucho menos acerca de las posibles reparaciones de las violaciones de derechos humanos causadas por el incumplimiento de sus políticas operacionales. En el mejor de los casos, como señalaba DE FEYTER, la decisión del Directorio supone *de facto* un aval implícito a las conclusiones del Panel⁵⁹.

2. TENDENCIAS EXPANSIVAS DEL PANEL DE INSPECCIÓN

El funcionamiento del Panel se asemeja mucho a tantos otros mecanismos administrativos de revisión interna. Sin embargo, tanto en la Resolución como en las Aclaraciones posteriores se detectan cuestiones procesales y de fondo que han llegado a ser puntos de inflexión en la práctica del Panel que le han llevado a defender su independencia y sus funciones de control hasta llegar a ejercer un cierto control «cuasi-jurisdiccional».

2.1. *La defensa de su independencia y de su función de control*

Las políticas y procedimientos operacionales del Banco requieren en ocasiones de su interpretación para su aplicación a un caso concreto, sin perjuicio del Artículo IX a) y b) del Tratado Constitutivo del BIRF. En consecuencia, al menos desde las Aclaraciones de 1999, el Panel ha ido adquiriendo mayores funciones de poder público en la práctica⁶⁰, y ha expandido *de facto* sus facultades de interpretación y sus relaciones con los órganos políticos y directivos del Banco⁶¹, hasta llegar a ejercer un cierto control «cuasi-jurisdiccional»⁶²

⁵⁹ DE FEYTER, K., «The International Financial Institutions and Human Rights: Law and Practice», *Human Rights Law, Human Rights Law* (2004), pp. 57-90, p. 68, aunque estima que el Banco Mundial es una institución poco útil para promocionar los derechos humanos con sus programas de financiación.

⁶⁰ LAGERWALL, A., «Le Panel d'inspection jouit-il de l'indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la Banque mondiale?», *Revue de belge de droit international*, *op. cit.*, pp. 404 y 407; CLARK, D.; HUNTER, D., «Amplifying citizen voices for sustainable Development», en *The Inspections Panel of the World Bank, a different complaints procedure*, G. Alfredsson y R. Ring (eds.), Martinus Nijhoff Publisher, The Hague, 2001, p. 181.

⁶¹ KINGSBURY, B., «Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law», *Law and Contemporary Problems*, vol. 68 (2005) pp. 1-13.

⁶² NAUDÉ, A., *The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight: in search of the «judicial spirit» in Public International Law*, Eleven, 2009; SARKAR, R., «Exercising Quasi-judicial Review through a World Bank Appellate Body», en *International Economic Law: the State and Future of*

sobre algunas cuestiones de fondo importantes. El hecho de que el Panel sea un órgano subsidiario, no significa que quede subordinado a las instrucciones del Directorio⁶³. Así, por ejemplo, en 2002, el Panel llegó a sugerir al Banco y a su Administración cómo debían ejercer sus respectivas funciones⁶⁴. En cambio, en contadas ocasiones, la Administración ha empujado al Panel a ejercer sus funciones de control sin importarle que le contradijese⁶⁵. En el caso *del Proyecto de Gestión de los recursos naturales de Rodonia*, de Brasil (1995), la Administración sostuvo que,

[t]he Panel *may wish* to assess the eligibility of the Request for review by the Panel. It is the Management's *judgement* that, as explained in Annex A, the Request does not meet the eligibility requirements»⁶⁶.

El Panel, no obstante, reafirmó su autoridad defendiendo que debía cerciorarse de que la Administración había tratado adecuadamente el tema de la solicitud y que, por lo tanto, debía analizar las pruebas pertinentes sobre el cumplimiento o no de las políticas y procedimientos aplicables a aquel proyecto brasileño. Una vez realizado el examen, constató que la respuesta de la Administración no se refería al objeto concreto de aquella solicitud⁶⁷, sino en general al alcance de su función institucional, por lo que no satisfacía –en opinión del Panel– los requisitos de la BP 17.55 Anexo C, párrafo 3, al no haber motivado suficientemente sus razones de observancia en aquel caso concreto.

En el caso del *Crédito para el Ajuste para el sector del yute de Bangladesh* (1996), el Panel también observó con preocupación que para la Administra-

the Discipline, Colin B. Picker, Isabella D. Bunn y Douglas W. Arner (eds.), Oxford, Hart, 2008, pp. 296-311.

⁶³ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, p. 83.

⁶⁴ *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002) en Paraguay y Argentina, Informe de investigación, Report n° 27995 IR, de 24 de febrero de 2004, párr. 399.

⁶⁵ Como se ha dicho anteriormente los documentos relativos a los procedimientos de los casos conocidos por el Panel de Inspección son públicos, en el sitio web del Panel, en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/html>>.

⁶⁶ *Proyecto de Gestión de los recursos naturales de Rodonia*, Brasil (1995), Respuesta de la Administración, párr. 2 (cursiva añadida). Cfr. La solicitud de inspección en el caso del *Crédito para ajuste del sector del yute de Bangladesh* en 1996, MR, párr. 6.

⁶⁷ *Proyecto de Gestión de los recursos naturales de Rodonia*, Brasil (1995), Informe de elegibilidad (*Eligibility Report (ER)*), párrs. 4 y 5.

ción las quejas relativas al retraso en la aplicación del proyecto quedaban al margen de su jurisdicción, puesto que el retraso de la ejecución era imputable al Prestatario. En cambio, el Panel defendió su función e independencia con palabras muy elocuentes al matizar que, si se aceptaba la alegación de la Administración, el Panel carecería de competencia en casi todos los casos en los que hubiere retrasos en la ejecución de un proyecto, aunque tales retrasos hubieran causado efectos adversos significativos en las personas, puesto que, por una parte, casi todos los proyectos financiados por el Banco los ejecutan los Prestatarios, pero casi *nunca* el Banco⁶⁸ y, por otra, porque la práctica de más de veinte años demuestra que los retrasos están al orden del día en la casi totalidad de sus proyectos. En consecuencia, el Panel defendió la integridad de su función y del procedimiento, notificando al Directorio Ejecutivo las irregularidades de aquel caso concreto⁶⁹.

Con ocasión de *Proyecto de la Gestión costera de Albania* (2007), el Panel destacó igualmente las irregularidades de la Administración que entorpecían sus funciones de inspección. En concreto sostuvo que,

Management Response was particularly unhelpful and non-informative and at times in total conflict with factual information which had been long known to Management. The omission of known key information in the Management Response distorts the overall picture and further compounds many less than straightforward answers received by the Panel to its questions from some of the staff involved in Project management, and implementation⁷⁰.

Es más, el Panel refuerza su credibilidad ante el Directorio Ejecutivo señalando que las informaciones de la Administración al Directorio en ocasiones reflejaban apreciaciones muy ambiguas –o incluso deliberadamente engañosas– sobre la situación de los proyectos. Así, por ejemplo, en el *caso del Proyecto Yacyreta entre Paraguay y Argentina* (2002), el Panel acusó a la Administración de haber consentido deficiencias a sabiendas en relación con determinados as-

⁶⁸ *Crédito para ajuste del sector del yute de Bangladesh* (1996), Informe de admisibilidad ER, p. 7 (énfasis original). Cfr. También el caso del Proyecto de abastecimiento de agua en Lesotho en 1999 (Lesotho Highlands Water Project), Informe de admisibilidad, párr. 9.

⁶⁹ NAUDÉ, A., «The World Bank Inspection Panel's normative potential: a critical assessment, and a restatement», *Netherlands International Law Review*, vol. 59 (2012), pp. 199-234, p. 204.

⁷⁰ *Proyecto Clean-Up y de Gestión integral de las zonas costeras en Albania* (2007), Informe de Investigación, IR resumen ejecutivo, p. xxvii.

pectos esenciales del proyecto⁷¹, y proporcionó las pruebas de que, en efecto, la Administración no había presentado un cuadro realista de los avances del proyecto⁷². En el caso del *Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai*, de la India (2004), el Panel suministró información al Directorio Ejecutivo acerca de las informaciones incorrectas suministradas por la Administración⁷³, señalando que las deficiencias identificadas en el diseño del proyecto fueron «agravadas por subestimaciones incorrectas realizadas por algunos funcionarios del Banco en posiciones de influencia»⁷⁴. En concreto, el Panel estimó que el silencio acerca de los riesgos del proyecto mermaban la credibilidad del trabajo del Banco, ya que para ese proyecto de transporte urbano se habían estudiado y registrado por escrito sus riesgos ambientales y sociales, pero dicho estudio quedó fuera de la documentación de evaluación presentada en su día al Consejo de Administración del Banco para la aprobación del proyecto⁷⁵.

2.2. Hacia un control «cuasi-jurisdiccional»

En sintonía con lo anterior, se aprecia también una tendencia expansiva *de facto* de las funciones de control del Panel, hasta llegar incluso a su «judicialización»⁷⁶. En la práctica se aprecia cómo su función de revisar el

⁷¹ *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002), de Paraguay y Argentina, Informe de investigación, IR, p 15 y 19, describiendo cada una de esas deficiencias.

⁷² *Ibid.*, Informe de investigación, IR, p. 33.

⁷³ *Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai, India, en 2004, Informe de Investigación* IR, párr. 192.

⁷⁴ *Ibid.*, párr. 297.

⁷⁵ *Ibid.*, párr. 202. Cfr. También el *Proyecto Clean-Up y de Gestión integral de las zonas costeras* en Albania, de 2007, *Informe de Investigación*, IR, pp. xxiii and xxiv. En este caso se puso de manifiesto la credibilidad institucional fortalecida del Panel de Inspección (en particular, en comparación con sus inicios) por el grado de detalle y rigor en sus investigaciones. Cfr. al respecto, el *World Bank Press Release*, de 17 de febrero de 2009, p. 2; el *Proyecto de reforma hidroeléctrico Yacyreta y del sector de Telecomunicaciones de Paragua y Argentina* (2002), *Respuesta de la Administración al Informe de Investigación*, párr. 3.

⁷⁶ KINGSBURY, B., «Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples», en *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, op. cit., p. 332, donde de forma expresa señala que: «The general tendency toward «judicialization», that often appears where a triangle is formed between complainant, respondent, and institutional adjudicator, sets up a natural dynamic for the panel to enhance its jurisprudence and its own role, supported by legally oriented NGOs and potentially by some sections of Bank staff whose work such an approach vindicates». Cfr. asimismo, NAUDÉ, A., *The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight: in search of the «judicial spirit» in Public International Law*, op. cit., pp. 73-84.

cumplimiento de las OPs y BPs del Banco va más allá de las meras funciones de investigación de hechos. Sin aportar grandes justificaciones al respecto, sino que de forma natural⁷⁷, el Panel ha entrado a valorar cuestiones variadas en relación con las solicitudes, aunque no hubiesen sido alegadas expresamente por los solicitantes. En tales casos, no ha dudado en valorar –controlar e incluso en ocasiones corregir– el margen de apreciación discrecional de la Administración y ha introducido algunas innovaciones procedimentales, así como nuevas fórmulas interpretativas y deliberativas. Como resaltó ORAKHELASHVILI, «the non-binding status of the Panel's decisions does not undermine that organ's quasi-judicial character»⁷⁸.

2.2.1. Valoraciones circunstanciales de *obiter dicta*

A modo de *obiter dicta*, el Panel ha llegado a analizar las causas últimas de las cuestiones planteadas por los reclamantes, aunque tales causas no estén directamente relacionadas con su mandato ni hubiesen sido cuestionadas expresamente por los reclamantes. Esta situación se aprecia, por ejemplo, en el *Proyecto hidroeléctrico Yacyreta en Paraguay y Argentina* (1996), cuando el Panel estima que,

The lack of participation of affected people and local authorities in project related activities and a tendency by Bank supervision missions to ignore or take lightly the concerns of area people may be at the root of these problems⁷⁹.

En otras ocasiones, el Panel ha sostenido que la elección estratégica de un proyecto por parte del Banco puede ser la causa última de los problemas concretos de su aplicación, tal y como ocurrió con el *Proyecto de un Crédito de Apoyo durante la transición a la República Democrática del Congo* y el *Proyecto*

⁷⁷ LAGERWALL, A., «Le Panel d'inspection jouit-il de l'indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la Banque mondiale?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 420; BISSEL, R.E.; NANWANI, S., «Multilateral Development Bank Accountability Mechanism: Developments and challenges», *Manchester Journal of International Economic Law*, vol. 6 (2009), pp. 21-27.

⁷⁸ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, p. 83.

⁷⁹ *Proyecto Hidroeléctrico Yacyreta en Paraguay y Argentina* (1996), Informe de revisión y control párr. 38.

de *Apoyo a la Reunificación Económico y Social de Emergencia* (2005). En aquel caso, el Panel se cuestionó la conveniencia de utilizar un préstamo para políticas de desarrollo en el contexto político específico del Congo, en apoyo a su transición política en el que se incluían cuestiones sociales como la desmovilización y reinserción de sus habitantes tras las guerras. En opinión del Panel, el problema de aquel préstamo era que no estaba sujeto a ninguna política de salvaguarda del Banco, sino a condiciones estrictamente políticas⁸⁰. Tampoco dudó en criticar los «elementos técnicos» o las infraestructuras propuestas en un proyecto como medida para minimizar los efectos sociales o ambientales del mismo, como fue el caso del *Proyecto Hidroeléctrico Yacyreta en Paraguay y Argentina* (1996). El Panel detectó un desequilibrio importante en la ejecución de los distintos componentes del proyecto, porque las obras de la represa hidroeléctrica y el plan de reasentamiento y sus correspondientes medidas ambientales, evolucionaban con absoluta independencia entre sí y con distintos tiempos (más rápido el primero y muy lento el segundo). De ahí que el Panel estimase que dicho desequilibrio suponía un problema fundamental del *Proyecto Yacyretá*, que no casaba bien con las normas y políticas operacionales del Banco⁸¹. Señaló, además, que *Yacyreta* no era un caso aislado en la práctica del Banco, por lo que anunció que dicha práctica debería reconsiderarse. En efecto, en el caso del *Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai* (2004), el Panel observó el mismo tipo de desequilibrio que *Yacyretá*, y plantó cara a la Administración por haber tratado de forma uniforme los diversos componentes del proyecto sin diferenciar las cuestiones técnicas de las infraestructuras de las consideraciones de derechos humanos inherentes a los reasentamientos involuntarios o a la rehabilitación de algunos cultivos. Para el Panel, el proyecto del transporte urbano en la India afectaba a cuestiones muy diversas que debían tratarse por separado y de forma individualizada⁸².

⁸⁰ *Crédito de Apoyo durante la transición a la República Democrática del Congo y el Proyecto de Apoyo a la Reunificación Económico y Social de Emergencia* (2005), Informe de Investigación, IR pp. 17-18.

⁸¹ *Proyecto Hidroeléctrico Yacyreta en Paraguay y Argentina* (1996), Informe de revisión y control, párr. 255.

⁸² *Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai, India* (2004), Informe de Investigación, Report n° 34725, de 21 de diciembre de 2005, pp. 19-20. Cfr. asimismo, el *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, en la India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, IR, párr. 347; el *Proyecto Piloto de Concesión de la Gestión Forestal y de su Control en Camboya* (2005), Informe de Investigación IR pp. 16-17.

2.2.2. La flexibilidad del margen de apreciación

Otra forma de expandir las funciones del Panel es limitando el margen de apreciación de la Administración, mediante una argumentación basada en el *rigor profesional de los proyectos de ingeniería*. Este tipo de argumentación ha sido muy utilizada por parte del Panel. Según NAUDE⁸³, el argumento de la profesionalidad significa que la Administración sostenía que las OPs y BPs del Banco le otorgan un cierto margen de maniobra, pero no una apreciación arbitraria, y que ante la ausencia de normas estrictas de apreciación, los proyectos deben fundamentarse no sólo en su adecuación con las OPs del Banco, sino también en las cuestiones técnicas de ingeniería que garanticen la seguridad de la obra. En particular, esta argumentación *se ha utilizado* en el caso del *Proyecto de una infraestructura vial en Santa Fe, Argentina* (2006)⁸⁴, y en el asunto del *Proyecto Arun III* (1994). El Arun III era un proyecto hidroeléctrico sobre el río Arun en Nepal, en el que la Administración sostuvo que,

The Request for Inspection argues that the Bank violated its operational policies and procedures by not ensuring that the Plan B project proposals were investigated to the prefeasibility stage. This is an area where there are *no hard and-fast rules; professional judgment*—about the likely costs and benefits of further study, and of the associated delay— is the *determining factor*⁸⁵.

Por supuesto, que el Panel comparte la opinión de que determinados proyectos de ingeniería requieren no sólo su adecuación a las políticas y procedimientos operacionales del Banco, sino que también deben ser «sólidos» desde el punto de vista técnico para que puedan servir eficazmente a la co-

⁸³ NAUDÉ, A., «The World Bank Inspection Panel's normative potential: a critical assessment, and a restatement», *Netherlands International Law Review*, *op. cit.*, p. 208.

⁸⁴ *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Informe n° 49110-AR, de 9 de julio de 2009, párr. 48.

⁸⁵ *Proyecto Arun III en Nepal* (1994), proyecto hidroeléctrico sobre el río Arun (financiado parcialmente también por la AIF), Respuesta de la Administración, párr. 4 (énfasis añadido) y párr. 22, donde la Administración argumenta que la compensación «tierra por tierra» no era preferible y que, por tanto, no era obligatorio en conformidad con la entonces vigente OD 4.30 reasentamiento forzoso y la OD 4.20 sobre poblaciones indígenas.

munidad con seguridad, como es el caso de la construcción de una presa, un gaseoducto o cualquier otro tipo de infraestructura, que son medios de desarrollo si se diseñan y ejecutan de acuerdo con los estándares de protección de los grupos vulnerables, tal y como se prevén en las normas del Banco⁸⁶. Es decir, el rigor profesional no puede contradecir las políticas de salvaguarda del Banco que deberán valorarse caso por caso, tal y como ocurrió por ejemplo, en el caso de Chad⁸⁷, Camboya⁸⁸ o Camerún⁸⁹.

Es importante resaltar cómo el Banco tiene razón al afirmar que sus políticas y procedimientos operacionales requieren de interpretación y concreción en cada caso concreto⁹⁰. Existen políticas de salvaguarda ambientales y sociales que requieren de un amplio margen de apreciación por parte del Banco, en general, y de todas sus instancias encargadas de su aplicación, en particular. Así, por ejemplo, en relación con los bosques, se prevé que «el Banco no financia proyectos que, a su juicio, puedan implicar una significativa conversión o degradación de áreas forestales críticas, o de hábitats naturales críticos que estén relacionados»⁹¹. Por eso, el Banco «deberá cerciorarse de que el prestatario ha estudiado todas las opciones viables de diseño del proyecto para evitar el desplazamiento físico de grupos indígenas»⁹². Es más, cuando «no sea posible evitar el desplazamiento, el prestatario deberá... hacerlo compatible con las preferencias culturales de los pueblos indígenas y que incluya una estrategia de reasentamiento basada en el acceso a la tierra»⁹³. En relación con

⁸⁶ TAMMY KIM, E., «Unlikely formation: contesting and Advancing Asian/African «indigeneness» at the World Bank Inspection Panel», *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 41 (2008-2009), p. 150 y ss.

⁸⁷ CHAD: *Petroleum Development and Pipeline Project* (2000), Informe de investigación, p. 62.

⁸⁸ CAMBODIA: *Forest concession management and control pilot project* (Credit n° 3365-KH) (2005), Informe de Investigación, pp. 24 y 34-35.

⁸⁹ CAMEROON: *Petroleum development and pipeline project and Cameroon petroleum environment capacity enhancement Project* (2002), informe de investigación, pp. 21-23.

⁹⁰ NURMUKHAMEDOVA, E., «Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel», *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, op. cit., p. 401; DE FEYTER, K., «The International Financial Institutions and Human Rights: Law and Practice», *Human Rights Law*, op. cit., p. 63; PARK, S., «Designing Accountability, International Economic Organizations and the World Bank's Inspection Panel», *Australian Journal of International Affairs*, op. cit., p. 22, en donde incide en que precisamente con la creación del Panel se buscaba mermar la incertidumbre interpretativa de las políticas operacionales del Banco.

⁹¹ OP 4.36, párr. 5.

⁹² OP 4.12, párr. 9 sobre reasentamientos involuntarios.

⁹³ OP 4.10, párr. 20 sobre las poblaciones indígenas.

este tipo de contenidos, el Panel ha controlado y limitado deliberadamente el margen de apreciación de la Administración, al constatar que ésta considera la totalidad de las políticas operacionales como una unidad y que, a su juicio, no existe un determinado nivel de «interpretación» y «flexibilidad» que permita a quienes deben aplicarlas desobedecerlas, incluso en aquellas cuestiones que son claramente vinculantes⁹⁴. También la Administración se ha pronunciado sobre el alcance del control del Panel, como en el caso del *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), más conocido como el *China Qinghai*, cuando la Administración criticó el informe del Panel, señalando que muchas de las constataciones del Panel... «parecían estar basadas en una aplicación de los elementos de cada política como si fuesen normas jurídicamente vinculantes y –a su juicio– tal consideración impide su interpretación flexible para su correcta apreciación»⁹⁵.

Igualmente, el Panel ha controlado deliberadamente el margen de apreciación de la Administración en relación con la gestión del riesgo ambiental y la obligación de clasificar los proyectos en función de su potencial impacto ambiental adverso. En ocasiones, incluso ha llegado a corregir la calificación dada por la Administración. La primera vez que se suscitó esta cuestión fue el caso *China Qinghai*⁹⁶, cuando las partes afectadas reclamaron que el proyecto, calificado como «B» (bajo riesgo ambiental), debería haber sido clasificado como «A» (alto riesgo ambiental), de acuerdo con la OP 4.10, párrafo 8 a) y b). Una vez iniciado el procedimiento de reclamación, la Administración dio una respuesta genérica al respecto, pero sin entrar en el caso concreto, recordando la teoría general y constatando que la calificación de un proyecto como «A» o

⁹⁴ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de Investigación, párr. 11.

⁹⁵ *Ibid.*, puntos 2.2.2 y 2.4; Respuesta de la Administración al Informe de Investigación, párr. 20. En efecto, en la doctrina se afirma y aplaude que la acción del Panel de Inspección ha ayudado a flexibilizar la aplicación de las políticas operacionales del Banco, cfr. por ejemplo, DUSEPULCHRE, G., «L'activité du Panel d'Inspection a-t-elle conduit la Banque Mondiale à modifier ses standards opérationnels?: la réforme de la directive relative à la protection des populations autochtones pour cas d'étude», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 435.

⁹⁶ El *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* fue un proyecto para la reducción de la pobreza en Gansu y la provincia de Qinghai, zonas rurales interiores de Mongolia muy deprimidas. El objetivo era incrementar sus ingresos, mediante una mayor producción de granos y de ganado suficiente para satisfacer las necesidades básicas de alimentos, ropa de las poblaciones y generar al mismo tiempo, un superávit comercial para mejorar los niveles de vida. <<http://www.worldbank.org/projects/P046564/gansu-inner-mongolia-poverty-reduction-project?lang=en&tab=overview>>.

como «B» requería un análisis amplio de todos los posibles riesgos (incluidos, el tipo de proyecto, duración, localización...), y de todos los posibles efectos naturales y ambiental del proyecto, pero que tales riesgos y efectos sólo podían juzgarse con ocasión de cada proyecto en concreto⁹⁷, pero sin entrar en dicho análisis. El Panel, en cambio, analizó con detalle las circunstancias concretas de *Qinghai* y concluyó que, en efecto, el proyecto debería haberse calificado como «A»⁹⁸. Si bien la Administración se negó a aceptar la constatación del Panel, admitió que «un análisis ambiental más exhaustivo habría mejorado la preparación del proyecto», y acordó tratar los elementos del proyecto, tal y como alegaban las partes en su solicitud, es decir, como si se hubiera clasificado como categoría «A»⁹⁹.

Ante otras reclamaciones semejantes, el Panel no dudó tampoco en aplicar la misma teoría y analizó con detalle los extremos concretos de los proyectos reclamados, aun cuando los solicitantes no siempre alegasen cuestiones ambientales, marcando claramente sus diferencias con la apreciación genérica de la Administración¹⁰⁰. Es más, en el caso del *Programa Nacional de Drenajes* de Pakistán (2004), la Administración reconoció, por primera vez, que su clasificación del proyecto como «B» era incorrecta¹⁰¹. Como consecuencia de un análisis detallado del *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), el Panel dictaminó que durante la fase de preparación, la Administración –aquí llamada Gerencia– no logró orientar debidamente al Prestatario

⁹⁷ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Solicitud, p. 4 y Respuesta de la Administración, p. 64.

⁹⁸ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de Investigación, párr. 152.

⁹⁹ *Ibid.*, párrs. 7-9.

¹⁰⁰ El *Proyector de Gestión ambiental del Lago Victoria* de Kenia, en 1999, en el que el Panel coincidió con la categorización de la Administración, como un proyecto B; el *Proyecto sobre el Desarrollo Minero y el Control de Asistencia Técnica Ambiental* de Ecuador (1999), que fue calificado como proyecto A tanto por el Panel como por la Administración. El *Proyecto de Desarrollo Petrolífero y de construcción del oleoducto en Chad en 2001*, el Panel y la Administración coincidieron en la categorización A del proyecto. También en el caso del *Proyecto propuesto de hidrogenación de Bujagali, en Uganda: Tercer Proyecto Eléctrico* (Crédito n° 2268-UG), Cuarto Proyecto Eléctrico (Crédito n° 3545-UG) y *Proyecto de Hidrogenación de Bujagali* (PRG n° B003-UG), ambos órganos –Administración y Panel– calificaron el proyecto como un proyecto B desde el punto de vista ambiental. El *Proyecto de Suministro de Agua, Alcantarillado y Ordenamiento Ambiental de Cartagena, Colombia* (2004), también fue calificado como proyecto A por unanimidad entre la Administración y el Panel.

¹⁰¹ *Programa Nacional de Drenaje* de Pakistán (2004), Respuestas de las Administración, párr. 43.

para asegurar la realización de un análisis riguroso de los posibles impactos ambientales, tal y como lo exige el OP 4.01 en su párrafo 5¹⁰².

2.2.3. Innovaciones procesales

Por otra parte, el Panel de Inspección también ha ampliado *de facto* sus funciones de control aproximándose a los modos característicos del control judicial a través de innovaciones procesales, no previstas en su Resolución. En su práctica se observa la tendencia a postergar la decisión de admisibilidad de una solicitud, hasta que se haya investigado provisionalmente el fondo del asunto. Incluso, con ocasión del *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009), el Directorio aceptó la recomendación del Panel de posponer el comienzo de la investigación ante las elecciones Presenciales del Estado en cuestión que se iban a celebrar pocos meses después de la presentación de la solicitud de inspección, con la idea de valorar si el cambio de Gobierno podría generar respuestas importantes a las cuestiones planteadas¹⁰³.

Esta práctica resulta importante, ya que en teoría, una vez que se admite una solicitud a trámite, no se puede volver a someter otra reclamación sobre los mismos hechos. Sólo se justificaría una nueva solicitud sobre el mismo asunto, si se aportan nuevas evidencias o circunstancias desconocidas en el momento de presentar la primera¹⁰⁴, cuestiones que a menudo resultan difíciles de detectar por los afectados. Por otra parte, en ocasiones, la Administración coincide con los solicitantes, cuando una vez presentada la primera solicitud se aprecian más casos u otros afectados de las posibles violaciones de las políticas operacionales de un proyecto concreto. Pero la Administración se defiende alegando que carece de competencia para completar el objeto de la primera reclamación, ya que las normas de funcionamiento del Panel no le brindan la oportunidad de subsanar la documentación correspondiente. Por ello, si el Panel retrasa la recomendación de su admisibilidad e investigación al Directorio, facilita a los solicitantes que puedan volver

¹⁰² *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Informe n° 49110-AR, de 9 de julio de 2009, p. XIV del resumen ejecutivo y párrs. 51-98.

¹⁰³ *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009), Informe de Investigación, de 16 de septiembre de 2009, p. 29.

¹⁰⁴ Resolución, párr. 14 b).

a presentar otra reclamación conexas con la idea de que ambas puedan ser resueltas conjuntamente y de forma satisfactoria para todas las partes, como resultado de una estrecha colaboración entre el Panel y la Administración. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso del *Proyecto de una Infraestructura vial en Santa Fe, Argentina* (2006)¹⁰⁵ y en el *Proyecto de Gaseoducto para África Occidental en Ghana y Nigeria* (2006)¹⁰⁶.

La respuesta dada en el caso de *Santa Fe*, ya había sido aplicada en ocasiones anteriores apelando a que la presentación de una solicitud de inspección no le impide a la Gerencia entablar un diálogo constructivo con los solicitantes a fin de intentar resolver sus preocupaciones. Este fue el caso, por ejemplo, del *Proyecto de Cierre de Mina y Mitigación Social*, en Rumanía (2006), y del *Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá*, en Colombia (2007), en los que el Panel recomendó al Directorio Ejecutivo el cese de la inspección, ya que todas las inquietudes de los solicitantes habían sido adecuadamente abordadas por la Gerencia y por las autoridades del Proyecto, en el caso de Rumanía¹⁰⁷, y porque, en el caso de Colombia, todavía se podía solucionar la situación, sin necesidad de culminar el proceso de investigación¹⁰⁸.

También el *Proyecto Hidroeléctrico Quilleco* de Chile (2010), es elocuente y revolucionario en este sentido. Iniciada la tramitación de una solicitud de inspección, la Administración apreció que las políticas y procedimientos operacionales del Banco aplicables al proyecto chileno fueron respetados durante

¹⁰⁵ *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Informe n° 49110-AR, de 9 de julio de 2009, p. vii del resumen ejecutivo.

¹⁰⁶ El Proyecto del Gasoducto de África Occidental tenía por objetivo llevarle gas a Nigeria a través de un gaseoducto de 680 kilómetros hasta Takoradi, Ghana. Este gasoducto corta a través de los Estados de Ogun y Lagos en el suroccidente de Nigeria y tiene importantes efectos ambientales para las zonas que atraviesa, y afecta directamente a la aplicación de las políticas de salvaguarda, entre otras, como la OP/BP 4.01 sobre el impacto ambiental, la OP/BP 4.12 de reasentamientos involuntario y la OD 4.15 sobre la reducción de la pobreza Cfr. *GHANA: West African Gas Pipeline Project*, Informe de Investigación, Informe n°. 42644-GH, de 25 de abril de 2008, p. 11, párr. 50.

¹⁰⁷ *Romania: Mine Closure and Social Mitigation Project* (2006), Solicitud de inspección, de 17 de enero de 2001, y Respuesta de la Administración de 14 de febrero de 2006, párr. 44. Véanse también las Solicitudes de Inspección referidas a Nigeria: Proyecto de Gasoducto de África Occidental (2006); Bangladesh: Proyecto de Puente Multipropósito de Jamuna (1996), Filipinas: Segundo Proyecto de Alcantarillado de Manila (2003); México: Proyecto de Biodiversidad de Comunidades Indígenas (2004), y Argentina: Préstamo Especial de Ajuste Estructural (1999).

¹⁰⁸ *COLOMBIA: Proyecto de Servicios Urbanos de Bogotá* (2007), Informe y Recomendación, de 1 de julio de 2008, párr. 47.

su diseño, evaluación y supervisión, en concreto, la OP/BP 4.01, sobre evaluación ambiental, la OP/BP 4.04, de Hábitats naturales, la OP/BP 4.12, acerca de los reasentamiento involuntarios¹⁰⁹, la OD 4.20 sobre pueblos indígenas¹¹⁰, OPN 11.03 sobre bienes culturales¹¹¹, entre otras. En cambio, el Panel en su *Informe de admisibilidad* constata que «en términos generales, los impactos del Proyecto según lo transmitido por los solicitantes, son muy diferentes de lo presentado en la Respuesta de la Administración»¹¹². En principio, el Panel reconoce que ante afirmaciones contrapuestas y puntos de vista diferentes sobre daños causados en los recursos hídricos de superficie y subterráneos resultantes del *Proyecto Quilleco*, causados por el incumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco, solamente cabe la posibilidad de recomendar el procedimiento de investigación¹¹³. Sin embargo, gracias a una estrecha colaboración entre el Panel, la Administración, y algunas consultas complementarias con los solicitantes, la Administración cambió de enfoque y estimó que se podían adoptar medidas complementarias para atender dichas quejas¹¹⁴, tal y como lo propuso en su respuesta¹¹⁵, y a pesar de haberse iniciado ya el procedimiento de inspección. Así pues, al amparo de las acciones propuestas y de los Artículos 4 y 5 de la Aclaración de 1999, y de forma congruente con otras recomendaciones similares previas aprobadas por el Directorio, el Panel recomendó aplazar la decisión sobre la recomendación de una investigación, hasta pasado un tiempo prudencial que permitiese determinar si los temas y preocupaciones planteados en la solicitud podían ser atendidos mediante acciones complementarias de la Administración, como resultado del diálogo fructífero entre los afectados y el financiador¹¹⁶. Con este proceder, el Panel introduce la opción del «*stand-by* procesal» de la primera solicitud, con el fin de tener más tiempo para poder solucionar el fondo de las reclamaciones de forma más rápida y cercana al afectado. Por ello, el Panel, concluye su informe de investigación matizando que «no está efectuando una recomendación

¹⁰⁹ Chile: *Proyecto Hidroeléctrico Quilleco* (2010), Respuesta de la Administración, Informe n° 56225 – CL de 23 de agosto de 2010, párr. 98.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 32, párr. 94.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 32, párr. 91.

¹¹² *Ibid.*, párr. 68.

¹¹³ *Ibid.*, párr. 75.

¹¹⁴ *Ibid.*, párr. 71.

¹¹⁵ *Ibid.*, párr. 102.

¹¹⁶ *Ibid.*, párr. 76.

al Directorio». Por lo tanto, «los solicitantes podrán recurrir posteriormente al Panel, si consideran que perduran las infracciones de las políticas y procedimientos del Banco y que tales infracciones causan efectos materiales adversos en relación con la ejecución del Proyecto»¹¹⁷. Es decir, por la vía amistosa o «extra-judicial» se intenta mitigar los efectos adversos materiales, pero sin cerrar las puertas a futuras reclamaciones. Esta forma de proceder resulta habitual también en algunas instituciones judiciales internacionales, como por ejemplo, el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2.2.4. La interpretación teleológica de las políticas de salvaguarda

Por último, el Panel también ha ampliado *de facto* sus facultades de control a través de una interpretación expansiva de los mandatos de su Resolución y de las políticas y procedimientos operacionales del Banco¹¹⁸. Como ya se ha visto, las OPs y las BPs del Banco requieren de su interpretación para su aplicación a un caso concreto. Es ya casi una práctica consolidada que el Panel las entiende de forma amplia, apoyándose en la necesidad de ser pragmático y de acuerdo con la finalidad y el espíritu de las políticas operaciones que rigen la acción del Banco¹¹⁹. Así, por ejemplo, en el caso de *Gaseoducto de Ghana/Nigeria* (2006), el Panel constató que la Gerencia no garantizaba la necesaria información socioeconómica exigida en la OP 4.12 del Banco. La ausencia de información básica adecuada hacía, en consecuencia, que fuese imposible garantizar la razón de ser de la OP 4.12, ya que los impactos y riesgos potenciales de empobrecimiento a los que se enfrentaba la población local no se habían abordado adecuadamente en el proyecto¹²⁰. De forma análoga, en el caso *China Quinghai* (1999), el Panel, una vez identificadas las exigencias concretas de las políticas del Banco (como la OD 4.20 párrafo 6),

¹¹⁷ *Ibid.*, párr. 77.

¹¹⁸ Sobre el alcance de la interpretación del Panel, ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, pp. 62-65.

¹¹⁹ KINGSBURY, B., «Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples», en *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, *op. cit.*, p. 337.

¹²⁰ *GHANA: West African Gas Pipeline Project* (2006), Informe de Investigación, Informe n°. 42644-GH, de 25 de abril de 2008, párrs. 114-125.

afirmó que debía «asegurarse de que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo por los proyectos financiados por el Banco, y que reciban las compensaciones culturalmente compatibles y todos los beneficios sociales y económicos previstas en las compensaciones». Sin embargo, enfatizó que,

it is simply not within Management's prerogative to define the Project in a very limited way (the «*immediate project area*») for purposes of fulfilling this OD, since that does not ensure against adverse impacts on indigenous populations who live and work beyond the «immediate project area»¹²¹.

Así también, con ocasión del *Proyecto del Puente Jamuna* de Bangladesh (1996), el Panel argumentó que «la esencia y el espíritu de la OD 4.00, sus Anexos y la OD 4.30 requerían la participación activa de todas personas susceptibles de ser afectados»¹²². En el *Proyecto de las zonas costeras de Albania* (2007), el Panel estimó que la decisión del Banco no era conforme con las disposiciones y objetivos de la OP 4.12, por lo que afirmó el daño sufrido por los solicitantes, sin dudar contradecir a la Administración que había considerado que la OP 4.12 sobre el reasentamiento involuntario no resultaba aplicable a las demoliciones que el Prestatario (Albania) debía acometer¹²³. Es más, el Panel expuso con claridad los errores de la Administración en la interpretación de la OP 4.12, afirmando que,

The Panel is surprised to read Management's statement in the PAD [Project Appraisal Document] that «[w]hile some of the affected people would lose their structures and access to land as a result of encroachment removal, this neither 'results directly from the Bank-supported project' nor is such removal tantamount to 'taking the land'»... The Panel notes that by its clear terms, the Bank Policy states that «'land' includes anything growing on or permanently affixed to land, such as buildings and crops»¹²⁴.

¹²¹ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de investigación de 28 de abril de 2008, párr. 79

¹²² *Bangladesh Jamuna Multipurpose Bridge Project* (1996), Informe de Admisibilidad, párr. 47.

¹²³ *Albania Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project*, Informe de Investigación, Report n° 46596-AL, de 24 de noviembre de 2008, párr. 76

¹²⁴ *Ibid.*, pp. xii-xiii and xv (énfasis añadido).

3. EL CONTROL DE LAS POLÍTICAS DE SALVAGUARDA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha podido comprobar, en la práctica de los últimos años, el Panel ha desarrollado funciones de control cuasi-jurisdiccional. Esta expansión de sus funciones de control se ha visto favorecida por el hecho de que en su normativa interna no está regulado de forma taxativa cómo se debe ejercer la inspección, ni existen estándares sobre cómo valorar el cumplimiento de las políticas y programas operacionales del Banco. La Resolución sólo prevé que el informe final del Panel «deberá abarcar todos los hechos relevantes y deberá terminar con las conclusiones del Panel acerca de si el Banco ha observado todas sus políticas y procedimientos pertinentes»¹²⁵. Pero no contiene criterios formales de revisión, como suele ser habitual en los mecanismos de control de los ordenamientos jurídicos nacionales y en algunos regímenes especiales internacionales. Por consiguiente, el Panel ha desarrollado sus propios estándares de control de acuerdo con las OPs y BPs del Banco¹²⁶. Para el caso particular de la aplicación de las políticas de salvaguarda, el Panel toma en consideración lógicamente su particular razón de ser «salvaguarda»¹²⁷ y, por tanto, el respeto de los derechos humanos supone un criterio más de control.

A grandes rasgos, se puede mencionar que sólo en un caso, el relativo al Chad y la construcción de un gaseoducto, los reclamantes alegaron directamente en su solicitud de inspecciones la existencia de violaciones masivas de derechos humanos. En otros, en cambio, el Panel no dudó en analizar la situación de los derechos humanos de las poblaciones afectadas –como en el caso de Honduras y la *Indian Coal Ltd.*– aunque las supuestas violaciones no fueron alegadas directamente por las partes solicitantes, pero que se hallaban en estrecha relación con el dudoso cumplimiento de las políticas de salvaguarda aplicables en cada uno de aquellos proyectos. En muchos otros casos, el Panel también ha apreciado de forma indirecta consideraciones de derechos humanos como elementos esenciales del proyecto financiado por el Banco y, en consecuencia, que su respeto forma parte de su misión de control. En todos estos casos, se aprecia una actitud

¹²⁵ Resolución, párr. 22.

¹²⁶ NAUDÉ, A., «The World Bank Inspection Panel's normative potential: a critical assessment, and a restatement», *Netherlands International Law Review*, op. cit., pp. 218-221.

¹²⁷ IEG-WORLD BANK, *Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies*, 2011, p. 6.

muy distinta entre el Panel y la Administración. Mientras que el primero ha mostrado su preocupación real por el respeto de los derechos humanos¹²⁸, la segunda tiene una postura más neutral, en general¹²⁹.

3.1. *Pronunciamientos directos sobre cuestiones de derechos humanos*

3.1.1. El Proyecto del Gaseoducto del Chad

En el caso del *Proyecto del gaseoducto del Chad* (2001), las partes afectadas alegaron ante el Panel que el proyecto acarreaba «violaciones masivas de derechos humanos en la zona»¹³⁰ y presentaron las correspondientes pruebas recopiladas en un Cd. La respuesta de la Administración reflejaba una visión general del estado de las políticas operacionales vigentes del Banco y una preocupación también genérica por la situación de derechos humanos en el Chad, pero al igual que se podía haber manifestado en relación con los derechos humanos en otros muchos países. Subrayó, sin embargo, que sus funciones no abarcaban cuestiones de derechos humanos¹³¹. Es más, según la Administración, las alegadas violaciones sólo se podrían considerar si hubiesen tenido un significado económico directo sobre el proyecto del Banco. De ahí que, en su respuesta, afirmase fríamente que los objetivos de desarrollo del proyecto no afectaban directamente a los derechos humanos¹³².

Por su parte, el Panel respondió que las consideraciones de derechos humanos y de buena gobernanza tampoco eran formalmente parte de su mandato, y menos en la medida en que tales cuestiones afectaban directamente a las obligaciones del prestatario¹³³. Pero matizó que estaba obligado a examinar las

¹²⁸ NAUDÉ, A., *The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight: in search of the «judicial spirit» in public international law*, op. cit., pp. 260-273.

¹²⁹ *Proyecto de Gestión de los recursos naturales de Rodonia*, Brasil (1995), Revisión adicional párr. 72; *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, India (2001), Respuesta de la Administración, MR, párrs. 84 y 249.

¹³⁰ *Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* (2001), Solicitud de inspección, de 22 de marzo de 2001, párrs. 4, 10 y 11.

¹³¹ *Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* (2001), Respuesta de la Administración, de 5 de octubre de 2001, párr. 16.

¹³² *Ibid.*, párr. 151.

¹³³ *Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* (2001), Informe de Investigación, Informe n° 24667, de 21 de agosto de 2002, párr. 34.

cuestiones de buena gobernanza y las violaciones de derechos humanos alegadas, si *eran tales como para impedir la aplicación del proyecto de forma compatible con las políticas del Banco*¹³⁴. En consecuencia, el Panel entró a analizar con detalle las violaciones alegadas, sirviéndose no sólo de las pruebas presentadas, sino incluso de la información suministrada por agencias externas, como Amnistía Internacional, con el fin de identificar si las violaciones eran realmente el resultado de la acción u omisión del Banco¹³⁵. De forma diplomática manifestó en sus conclusiones que «la situación de los derechos humanos en el Chad distaba mucho de ser la ideal», ya que había corroborado incluso situaciones de violencia física contra las personas en el momento de los desalojos, y porque los desalojados no habían sido informados previamente de su suerte. En consecuencia, afirmó la existencia de incumplimientos importantes en relación con la OD 4.01. Igualmente constató que la Administración no había cumplido con sus obligaciones de acuerdo con el OD 4.01 párrafo 5¹³⁶ y, ante la ausencia de alternativas al plan propuesto, a su juicio, la Administración incumplía también el Anexo B de la OP 4.01 en su párrafo 2 f)¹³⁷. Como consecuencia de estos incumplimientos, el Panel se cuestionó el cumplimiento de la obligación que imponen las políticas de celebrar consultas previas de información a la población afectada por un proyecto y de garantizarlas también durante la ejecución del mismo¹³⁸. Lo relevante de este caso, no obstante, es que queda probado que las violaciones de derechos humanos son consecuencia del incumplimiento de las obligaciones concretas previstas en las políticas operacionales del Banco y cómo tales violaciones impiden al Banco cumplir con su función, tal y como lo establecen sus normas internas. Además, el Panel corroboró con su investigación e informe final su imparcialidad y sus amplias funciones de control, a pesar de las opiniones contrarias de la Administración.

El entonces Presidente del Panel, EDWARD AYENSU, explicó al Directorio Ejecutivo la postura del Panel en el caso del Chad esgrimiendo que los derechos humanos se encontraban implícitamente incorporados en las diferentes políticas del Banco, haciendo referencia expresa a la declaración institucional del Banco con ocasión del cincuenta aniversario de la Declaración Universal

¹³⁴ *Ibid.*, párr. 35.

¹³⁵ *Ibid.*, párrs. 213-216.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 21.

¹³⁷ *Ibid.*, párr. 70.

¹³⁸ *Ibid.*, párr. 217.

de Derechos Humanos¹³⁹. A su juicio, en consecuencia, la valoración final del Chad se ceñía al ámbito de su jurisdicción¹⁴⁰.

Del caso Chad se desprende que, por una parte, el Panel es más activo y defensor de los derechos humanos que la Administración, mientras que ésta se aferra a los viejos criterios y concepciones de lo «estrictamente económico» del ámbito competencial material del Banco. Pero, como apunta McBETH, la declaración solemne de defensa de los derechos humanos recogida en el informe de investigación del Panel trayendo a colación la declaración del Banco realizada en el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁴¹, es una «acusación apenas velada de hipocresía» hacia la Administración, puesto que el Panel no siempre ha actuado con la misma firmeza que en este caso¹⁴².

3.1.2. El Programa de Administración de Tierras de Honduras

El enfoque defendido por el Panel ante el Directorio en el caso del Chad se aprecia también en el caso del *Programa de Administración de Tierras de Honduras* (2006). Los solicitantes alegaron que el Proyecto violaba la OD 4.20 sobre pueblos indígenas¹⁴³, la OP/BP 4.01 sobre evaluación ambiental y la OP/BP 4.04 sobre hábitats naturales, porque no se había consultado apropiadamente a las personas y comunidades afectadas, en particular, a la población garífuna que tiene una especial dependencia del mar. Por ello, los solicitantes consideraron que la ejecución del proyecto ponía en peligro la supervivencia del pueblo garífuna¹⁴⁴. A lo largo del informe de investigación,

¹³⁹ *Ibid.*, párr. 21, en particular, al señalar que «creating the conditions for attainment of human rights is a central and irreducible goal of development» and that «the world now accepts that sustainable development is impossible without human rights».

¹⁴⁰ KINGSBURY, B., «Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples», en *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, *op. cit.*, pp. 323, 326 y 327.

¹⁴¹ *Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* (2001), Informe de Investigación, Informe n° 24667, de 21 de agosto de 2002, párr. 214.

¹⁴² McBETH, A., *International Economic Actors and Human Rights*, *op. cit.*, p. 226.

¹⁴³ Recuérdesse cómo la antigua OD 4.20 disponía al igual que la vigente, que la estrategia del Banco al tratar temas relativos a los pueblos indígenas «debía estar basada en la participación informada de las propias poblaciones indígenas». También requiere la preparación de un Plan para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas.

¹⁴⁴ *Honduras: Programa de Administración de Tierras de Honduras* (2006), Informe de Investigación, Informe N° 39933-HN, de 12 de junio de 2007, párr. 10.

el Panel va desgranando cada una de las cuestiones alegas por los solicitantes y llega a conclusiones variadas. En algunos aspectos coincide con la apreciación de la Administración al constatar que el proyecto cumple con lo previsto en sus políticas operacionales, por ejemplo, en relación con las consultas previas e informadas *antes* del diseño del proyecto, en las que también participaron los representantes de la población garífuna¹⁴⁵. En cambio, en otras disiente, porque el Panel aplica estándares de derechos humanos más proteccionistas que la Administración, por ejemplo, en relación con las consultas y la participación de la población garífuna *durante la ejecución* del proyecto¹⁴⁶.

Para la configuración del programa de gestión de tierras de Honduras se creó una Mesa Regional como institución encargada de llevar a cabo todas las consultas exigidas por el Banco para el diseño y ejecución del proyecto. A juicio de la Administración, la citada Mesa Regional cumplía con las exigencias de un sistema de representación de todas las poblaciones autóctonas. En cambio, para el Panel, la citada Mesa Regional no satisfacía plenamente los requisitos de las consultas previstas en las normas del Banco, ya que en aquella Mesa Regional se sentaba sólo un representante de las comunidades más extendidas y, a su juicio, esta configuración corría el riesgo de marginar a los representantes de las comunidades más reducidas, como la de los garífuna¹⁴⁷. Al Panel le preocupaba, además, que la Mesa Regional hubiese instaurado un sistema paralelo al tradicional establecido anteriormente por el pueblo garífuna, que funcionaba a lo largo de los años en la defensa de sus derechos sobre la tierra y sus costas. El Panel estimó que estos aspectos del proyecto no eran consecuentes con las disposiciones centrales de la OD 4.20 sobre consulta, representación y participación¹⁴⁸, porque las funciones de supervisión de las actividades relacionadas con la Mesa Regional no cumplían los contenidos de las políticas operacionales del Banco aplicables al caso¹⁴⁹. Al igual que en otros casos, el Panel no dudó en corregir abiertamente a la Administración al señalar que «la Gerencia del Banco no se había ajustado de manera adecuada a las muchas preocupaciones planteadas con respecto a los mecanismos de consulta

¹⁴⁵ *Ibid.*, párrs. 141, 149 y 150.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párr. 183.

¹⁴⁷ *Ibid.*, párr. 182.

¹⁴⁸ *Ibid.*, párr. 188.

¹⁴⁹ *Ibid.*, párr. 191.

existentes, según lo requerido por la OD 4.20 y la OP/BP 13.05 sobre Supervisión de Proyectos»¹⁵⁰.

Por último, conviene destacar otro aspecto importante de la política operacional del Banco sobre los pueblos indígenas que analiza y subraya el Panel durante su control en este caso. En contraposición con lo que afirmaba la Gerencia en su Respuesta, cuando señalaba que «el marco jurídico hondureño carecía de legislación específicamente dirigida a ordenar los derechos de las tierras de los pueblos indígenas y afrohondureños, incluidos unos marcos de consulta apropiados»¹⁵¹, el análisis jurídico del Panel confirmó que los derechos indígenas están reconocidos en el artículo 346 de la Constitución de Honduras, y por la aprobación por parte de Honduras del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales que pasó a formar parte del ordenamiento jurídico nacional el 10 de mayo de 1994¹⁵². En consecuencia, el Panel reconoce que el Banco es responsable del cumplimiento de sus propias políticas y procedimientos, aunque en aquel caso resultaron incumplidos parcialmente. Pero también hace notar la obligación de Honduras respecto al Convenio n° 169 de la OIT. Es decir, identifica también la responsabilidad del Estado prestatario, aunque no ahonda en dicha responsabilidad, puesto que excede su competencia. Pero en su informe, el Panel manifiesta que, aunque la política operacional del Banco sobre pueblos indígenas no exige expresamente el cumplimiento del Convenio n° 169 de la OIT, puesto que no la recoge textualmente la OD 4.20 del Banco, sí que refleja su espíritu, en general, y algunos aspectos específicos de derechos humanos recogidos en el citado convenio¹⁵³.

3.1.3. El Proyecto de Rehabilitación del sector del Carbón en la India

En el caso del *Proyecto de Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, de la India (2001), el Panel consideró las violaciones de los derechos económicos de las personas afec-

¹⁵⁰ *Ibid.*, párr. 198.

¹⁵¹ *Honduras: Programa de Administración de Tierras de Honduras* (2006), Respuesta de la Gerencia, párr. 53.

¹⁵² *Honduras: Programa de Administración de Tierras de Honduras* (2006), Informe de Investigación Informe N° 39933-HN, de 12 de junio de 2007, párr. 211.

¹⁵³ *Ibid.*, párr. 256.

tadas por el reajuste empresarial de la *Coal India Ltd.*, como consecuencia de varios incumplimientos en la aplicación de las políticas operacionales del Banco. Por una parte, durante la ejecución del proyecto se incumplió uno de los principios básicos de la OD 4.30, en particular, que «the displaced persons should be compensated for their losses at full replacement cost prior to the actual move...»¹⁵⁴. Las investigaciones del Panel arrojaron la clara conclusión de que muchos desplazados no obtuvieron compensación alguna y que a pesar del traslado seguían sufriendo daños importantes en sus condiciones de vida. Quienes obtuvieron cierta compensación, en cambio, la obtuvieron por debajo del precio del mercado, a pesar de las exigencias concretas de la OD 4.30¹⁵⁵.

Por otra parte, desde el punto de vista procedimental, la supervisión del Banco resultó también defectuosa y contraria a las ODs aplicables. Los afectados tuvieron que iniciar procesos judiciales lentos y costosos para intentar obtener una indemnización justa, que nunca llegó, en contravención del párrafo 15(c) de la OD 4.30¹⁵⁶. Además, no todos los afectados pudieron hacer frente a tales costos y quienes emprendieron acciones judiciales se vieron obligados a recurrir a la instancia superior para obtener la indemnización¹⁵⁷. Ante esta situación, el Panel estimó como grave el incumplimiento de las ODs, ya que no se respetó el principio del juicio justo y el de una compensación adecuada¹⁵⁸. Además, los retrasos y las incertidumbres asociadas con el proceso judicial nacional, llegaron a producir lesiones corporales tangibles que pudieron haberse evitado con una adecuada supervisión¹⁵⁹. Estos desarrollos manifiestan que para el Panel la opción de compensación por la pérdida de la vivienda habitual no era una opción *real* (sino deficiente), que no correspondía con los estándares de derechos humanos previstos en la política de salvaguarda sobre reasentamientos involuntarios del Banco¹⁶⁰.

¹⁵⁴ *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, párr. 72.

¹⁵⁵ *Ibid.*, párr. 73.

¹⁵⁶ *Ibid.*, párr. 55, p. xv.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. ix, y como a lo largo del informe analiza el incumplimiento de las obligaciones de las ODs aplicables, párrs. 32, 44, 45, 48, 53, 55, 57, 75, 77, etc.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párr. 74.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrs. 78 y 110.

¹⁶⁰ *Ibid.*, párrs. 347 y 348.

3.2. *Pronunciamientos indirectos sobre cuestiones de derechos humanos*

En sintonía con la evolución anterior, se observa también cómo el Panel de Inspección en su dilatada «cuasi-jurisprudencia», al controlar el cumplimiento de las políticas y procedimientos operaciones del Banco con ocasión de una reclamación concreta, va ampliando, igualmente, el contenido sustancial de las obligaciones de derechos humanos que afectan al Banco, aunque de forma indirecta, breve y, en ocasiones, muy tangencialmente.

3.2.1. Sobre el trato no discriminatorio

El Panel ha criticado situaciones en las que se aprecia un trato diferenciado entre los posibles afectados de sus proyectos que, según las circunstancias de cada caso, puede resultar discriminatorio. El caso *Proyecto de Gestión de Costera de Albania* (2007) puso en evidencia una aplicación desigual de la política de reasentamiento involuntario, porque en aquel caso concreto se aplicaba sólo con respecto a una parte pequeña del proyecto. En concreto destacó que,

The Panel observes that such a differentiated approach to the application of OP 4.12 could lead to different treatment of the affected people with similar situations under different phases of the Project¹⁶¹... The Panel finds that such outcomes should have been envisaged during Project design and that neglecting the possibility of their occurrence represents a failure of policy interpretation and a substantive non-compliance with the necessary application of the Bank's Policy on Involuntary Resettlement¹⁶².

El Panel resolvió, por tanto, que, como consecuencia de la no aplicación de la política del Banco sobre los reasentamientos involuntarios y de la protección que ésta ofrece a la totalidad de las personas afectadas, las demoliciones realizadas durante la ejecución del proyecto de Albania dejó a ciertos sectores de la población de Jale desprotegidos y sin el beneficio de las salvaguardas del Banco¹⁶³, con independencia de que en el caso concreto no se consiguiera lle-

¹⁶¹ *Albania: Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project, Informe de Investigación*, Report n° 46596-AL, de 24 de noviembre de 2008, p. xvii

¹⁶² *Ibid.*, párr. 164.

¹⁶³ *Ibid.*, párr. 177.

gar a un acuerdo para suspender las demoliciones al menos provisionalmente hasta que se solucionase el realojo.

Este criterio de igualdad de trato a todas las personas afectadas por un proyecto ya estaba presente en los comentarios críticos del Panel frente a la Administración en el caso de *China Qinghai* (1999). En aquel caso, la Administración había trabajado con un enfoque plural al valorar la situación de extrema pobreza en aquella región interna de China y apreció como válidas las desviaciones en la aplicación de las OPs relativas a las poblaciones indígenas, los reasentamientos involuntarios, el control de plagas y la evaluación ambiental¹⁶⁴. El enfoque suponía la suma de los precedentes anteriores, la experiencia acumulada del trabajo en el país, así como la conveniencia de tomar en consideración las especificidades y las diferencias regionales. En términos generales, el Panel reconoce los factores positivos de la experiencia, que permite trabajar con un cierto nivel de confort muy aconsejable para que las políticas del Banco se apliquen de forma exitosa. Sin embargo, el Panel estimó que no se debe confundir los términos y que el peso de la experiencia no debe permitir un trato desigual, y menos aún que la experiencia y el precedente marquen cómo se tienen que aplicar las políticas del Banco y no sus contenidos concretos¹⁶⁵. Es más, como defendió el Panel, ni en las directrices operacionales del Banco, ni en sus respectivos anexos existen posibles salvedades que permitan adoptar medidas distintas a las previstas en la OP en base a la experiencia pasada o que posibiliten utilizar los proyectos anteriores como precedentes vinculantes para una misma área geográfica¹⁶⁶. Tampoco los anexos de las OPs permiten excepciones al contenido esencial de la política y menos aún sobre la base de argumentos que pudieran ser discriminatorios como las diferencias culturales o regionales¹⁶⁷. Pues, en efecto, las directrices operacionales aplicables a la región *Qinghai de China* como la OD 4.01, OD, 4.20 y la OD 4.30 son claras y proporcionan una orientación inequívoca «to ensure that indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process, particularly from Bank-financed projects,

¹⁶⁴ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Respuesta de la Administración, pp. 10 y 28.

¹⁶⁵ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de investigación de 28 de abril de 2008, párr. 42.

¹⁶⁶ *Ibid.*, párr. 49.

¹⁶⁷ *Ibid.*, párr. 152.

and that they receive culturally compatible social and economic benefits»¹⁶⁸. El Panel concluyó en su informe de investigación que los argumentos de la Administración no convencían¹⁶⁹, que su interpretación de las políticas aplicables no era razonable de acuerdo con su tenor y su espíritu¹⁷⁰ y que, por tanto, debía rechazar su postura¹⁷¹. De lo contrario, se estaría tratando de forma discriminatoria a las comunidades afectadas por el Proyecto de *Qinghai* en relación con otros proyectos.

En otro asunto relativo a la India, el *Proyecto de Desarrollo Ecológico* (1998), sobre la conservación de la biodiversidad de siete áreas específicas del país, el Panel defendió una postura bastante distinta de la de la Administración en relación con el principio de igualdad de trato¹⁷². Entre las muchas cuestiones de fondo que se suscitaron en aquella reclamación, destaca la relativa a la opción ofertada a una tribu de abandonar su tierra sita en lo que sería el futuro parque nacional. El Panel analizó si dicha oferta suponía realmente una «verdadera opción», en el sentido que propugnaban las políticas operacionales entonces vigentes sobre reasentamientos involuntarios, los pueblos indígenas y las políticas de bosques. El Panel, en coherencia con su tendencia a preservar el espíritu de las políticas operacionales y de prestar un alto grado de protección¹⁷³, cuestionó si las ofertas concretas propuestas suponían una verdadera opción «con igual peso y valor» para todos los afectados, tal y como se garantizaban en las políticas operacionales incluidas en el acuerdo del proyecto¹⁷⁴. Además, para hacer efectivo el reasentamiento se habían previsto asignaciones presupuestarias, bien para apoyar el desplazamiento, bien para permanecer en la zona, pero tal apoyo

¹⁶⁸ OD 4.20 sobre los pueblos indígenas (1991), párr. 6, aplicable al caso.

¹⁶⁹ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Respuesta de la Administración, p. 19.

¹⁷⁰ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de investigación, de 28 de abril de 2008, párr. 185, donde establece textualmente que «there is nothing in OD 4.01 to suggest that experience and precedent can or should be a factor in determining what is required by the OD».

¹⁷¹ *Ibid.*, párrs. 182 y 426.

¹⁷² *India Ecodevelopment Project Rajiv Gandhi (Nagarahole) National Park* (1998), Respuesta de la Administración, párr. 7.

¹⁷³ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, p. 94.

¹⁷⁴ *India Ecodevelopment Project Rajiv Gandhi (Nagarahole) National Park* (1998), Informe de admisibilidad, de 21 de octubre de 1998, párr. viii, que dice textualmente: «with equal weight and value in terms of the support they are to receive from project resources».

(el pago de la indemnización) sólo se haría efectiva en caso de abandonar la zona¹⁷⁵. Tras la visita del inspector sobre el terreno, el Panel constató que,

While the intent of the above seems clear enough, the reality on the ground, as witnessed by the Inspector, does not appear to support it. The two options do not in fact appear to have the same weight and value. The voluntary relocation option is very real. For historical and other reasons, however, the stay option appears to be very tenuous, to the point perhaps of not being a real option at all¹⁷⁶.

Es habitual que, en la ejecución de los proyectos que incluyan reasentamientos, haya diferencias de opinión entre los afectados en relación con la equidad de la indemnización. Pero tales diferencias nunca justifican ni las amenazas ni las acciones discriminatorias. Así lo defendió con rotundidad la Administración del Banco en el caso de la *infraestructura vial en Santa Fe, Argentina* (2006). En sus respuestas a la solicitud de reclamación sostuvo que «se toma muy seriamente cualquier supuesta discriminación e intimidación por lo que hará un estrecho seguimiento de este tema para confirmar que no se haya producido ningún incidente de este tipo y para asegurar que todas las comunicaciones sean apropiadas»¹⁷⁷. Y, en efecto, como se constata en el informe de investigación¹⁷⁸, desde que se recibió la solicitud de inspección, tanto el personal del Banco, como los representantes de las partes afectadas mejoraron sus cauces de comunicación y desaparecieron las notas intimidatorias y discriminatorias¹⁷⁹.

3.2.2. Sobre la integridad de los procesos y el debido proceso

En sucesivas ocasiones el Panel ha defendido la integridad de los procesos previstos en las políticas operaciones y en la necesidad de procesos justos para hacerlas efectivas¹⁸⁰. Así, por ejemplo, con ocasión del *Proyecto de*

¹⁷⁵ *Ibid.*, párr. 53.

¹⁷⁶ *Ibid.*, párr. 58.

¹⁷⁷ *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Respuesta de la Gerencia, p. 7.

¹⁷⁸ *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Informe n° 49110-AR, de 9 de julio de 2009, párr. 160.

¹⁷⁹ *Ibid.*, párr. 155.

¹⁸⁰ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, p. 95 y BRADLOW, D., «International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank Inspection Panel», *Virginia Journal of International Law*, vol. 34 (1994), pp. 586 y 599.

transporte público en Lima, Perú (2009), el Panel confirmó que los «informes de Evaluación de Impacto Ambiental relativos al corredor sur parecen haber sido elaborados con un *acceptable nivel de diligencia* respecto de ciertos puntos de dichas evaluaciones, por ejemplo, las evaluaciones de impacto en temas como la calidad del aire y el ruido, y que las medidas de mitigación identificadas para atender tales impactos son adecuadas. En este sentido, los informes cumplen con la OP 4.01 en materia de Evaluación Ambiental»¹⁸¹. Sin embargo, ante la alegación de los solicitantes de que la proyectada vía rápida para el transporte urbano violaba el patrimonio histórico y cultural del Distrito de Barranco, el Panel investigó si existía un incumplimiento de las exigencias de la OP 4.01 y analizó con detalle y rigor las posibles alternativas al trazado previsto¹⁸². Llegó a la conclusión de que «las alternativas no fueron objeto de un estudio con la *profundidad suficiente* como para evaluar su factibilidad técnica y costo, ni las ventajas para Barranco en comparación con el trazado seleccionado»¹⁸³.

Pero la *debida diligencia* y la necesidad de *procesos justos* se manifiestan principalmente en relación con los planes de reasentamiento y las consultas a los pueblos indígenas. El caso de *China Qinghai* (1999) contiene diversas consideraciones al respecto. El Panel constató que,

The Management must bear in mind that if there is even a perception of potential adverse effects that could result from a truthful statement of opposition to this Bank-financed project, then Bank staff has a responsibility to guarantee confidentiality of the respondent. This responsibility derives from the requirements for «full and informed» consultation in ODs 4.20 (par. 8), 4.30, and 4.01, since full and informed consultation is impossible if those consulted even perceive that they could be adversely affected for expressing their opposition to, or honest opinions about, a Bank-financed project¹⁸⁴.

Con ocasión de proyectos que afectaban a la política de salvaguarda social sobre el reasentamiento involuntario, el Panel ha conocido de solicitudes que

¹⁸¹ *Perú: Proyecto de Transporte Urbano de Lima* (2009), Informe de investigación, Reporte n° 58832-PE, de 18 de enero de 2011, párr. 85 (énfasis añadido).

¹⁸² *Ibid.*, párrs. 88-98.

¹⁸³ *Ibid.*, párr. 99 (énfasis añadido).

¹⁸⁴ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de investigación, de 28 de abril de 2008, párr. 116.

afectaban a la legitimidad de la queja y la justa indemnización. En el caso del *Proyecto Yacyreta de Paraguay y Argentina* (2002), el Panel explicó que la OD 4.30 parte de la premisa de que la compensación y el reasentamiento deben darse con *relativa rapidez*. En consecuencia, según el Panel, si se prevé que un plan de reasentamiento no podrá realizarse con la debida diligencia y rapidez, la Administración deberá garantizar, en consonancia con el propósito de la OD 4.30, que existe una justificación suficiente para secuenciar el reasentamiento, al mismo tiempo que se debe garantizar que el proceso de secuenciación es transparente y justo¹⁸⁵.

En dos proyectos ejecutados en la India, el Panel parte del principio del proceso justo o proceso debido como criterio para valorar el cumplimiento de las políticas del Banco. Con ocasión del *Proyecto de reforma del Sector del Carbón* (2001), el Panel consideró que la compensación dada a las personas afectadas por la pérdida de sus posesiones como consecuencia de la ejecución de proyecto arrojaba serias dudas, no sólo en cuanto a la cantidad¹⁸⁶, sino sobre todo en cuanto al proceso por el que se cuantificaron dichas posesiones, ya que nunca pudo efectuarse lo previsto en la política operacional, que prevé el cambio de «tierra por tierra»¹⁸⁷. Este derecho a la indemnización también fue asegurado por el Panel de Inspección en el caso del *Proyecto de Parque Natural* (1998), también en la India, cuando –como se ha visto anteriormente– la oferta propuesta a las partes afectadas no era una «verdadera oferta real» en cuanto que les daban la opción de abandonar o quedarse. Por eso el Panel explicó en su informe la existencia de una cadena de incumplimientos relacionados con el proceso de determinación de las indemnizaciones y de un mecanismo poco transparente para hacerlas efectivas¹⁸⁸.

3.2.3. Sobre el derecho de participación de los afectados

La preocupación por un proceso justo está en estrecha relación con los muchos pronunciamientos del Panel sobre el derecho de participación de los

¹⁸⁵ *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002) en Paraguay y Argentina, Informe de investigación, Report n° 27995 IR de 24 de febrero de 2004, p. xix y párrs. 280 y 281.

¹⁸⁶ *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, párr. 18.

¹⁸⁷ *Ibid.*, párrs. 19 y 20.

¹⁸⁸ *India Ecodevelopment Project Rajiv Ghandi (Nagarahole) National Park* (1998), Informe de admisibilidad, de 21 de octubre de 1998, párrs. 52 y 58.

afectados en la toma de decisiones. La participación de las personas afectadas en el diseño, evaluación y ejecución de los proyectos de desarrollo del Banco Mundial es un requisito esencial en las políticas de salvaguardas sociales y ambientales, y en muchas otras políticas operacionales que exigen la celebración de consultas libres, previas e informadas. Sin embargo, dada la frecuencia con la que estas consultas aparecen en el fondo de tantas solicitudes de inspección¹⁸⁹, parece razonable pensar que sería necesario un desarrollo normativo sobre cómo conducir estas consultas. Semejante desarrollo queda, sin duda, fuera de las facultades de actuación del Panel. Además, la Administración no parece compartir tal necesidad y prefiere evaluar las consultas realizadas con ocasión de cada proyecto de acuerdo con sus propios criterios abiertos y de mínimos. Así lo expuso con ocasión del caso del Proyecto *Transporte Urbano en Mumbai* (2004), al reconocer que

The act of consultation itself may raise expectations, while at the same time it cannot ensure that all concerns expressed will be addressed according to the specific wishes of each affected party¹⁹⁰.

Para la Administración se cumplen los mandatos de las políticas operacionales del Banco, cuando se realizan unas mínimas consultas. Pero no matiza cuáles son los elementos esenciales de dicho mínimo. Sin embargo, el Panel no se conforma con simples evidencias sobre la celebración de cualquier tipo de consulta –recuérdese el caso de Honduras señalado anteriormente– y al amparo de sus innovaciones procesales se comprende que el Panel abogue por una interacción más estrecha entre las personas afectadas, la Administración y el Panel. A su juicio, con la mera celebración de consultas o simples sesiones informativas no se satisfacen los requisitos de las políticas operacionales del Banco¹⁹¹. En el caso de *del Proyecto Yacyreta de Paraguay y*

¹⁸⁹ *Proyecto Hidroeléctrico Yacyreta en Paraguay y Argentina de 1996*, Informe de revisión y control, párr. 238; *Proyecto sobre el Desarrollo Mínero y el Control de Asistencia Técnica Ambiental* de Ecuador (1999) Informe de Admisibilidad, párrs. 52, 57 y 103; *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, en la India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, párrs. 421 y 437.

¹⁹⁰ *Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai, India* (2004), Informe de admisibilidad, párrs. 47 y 58.

¹⁹¹ NAUDÉ, A., «The World Bank Inspection Panel's normative potential: a critical assessment, and a restatement», *Netherlands International Law Review*, *op. cit.*, p. 227.

Argentina (2002), el Panel se asusta de las frecuentes dudas acerca de estas consultas, y afirma que,

there is a wide discrepancy between the recollections of affected people in the project area, who insist there have been no meaningful consultations or thorough on-site visits, and Management's statements about supervision missions¹⁹².

En consecuencia, hace sugerencias concretas sobre los modos específicos en que cada parte involucrada en la inspección debe cumplir con su misión. Por una parte, invita a la Administración a, «ensure that it consults with and interacts meaningfully with affected people and that consultations must be in settings where affected people feel able to convey effectively their concerns to Management»¹⁹³. Por otra parte, en relación con la función de supervisión del Banco, el Panel estima que,

should clearly state the places they visited during field inspections and the conditions under which they visited (e.g. with Project staff or accompanied by representatives of NGOs, etc.), in order to better document not only that supervision missions were present in the area, but that the supervision team members actually had contact with affected persons and looked into matters directly dealing with issues of safeguard policies¹⁹⁴.

El Panel atribuye las discrepancias sobre las valoraciones de las consultas entre los afectados, la Administración y el Panel al hecho de que en muchas ocasiones las entrevistas con los afectados son tan informales y cordiales que no parecen ser las consultas oficiales de obligado cumplimiento reguladas en la OPs. Por eso, como ya indicó en el caso del *Transporte Urbano de Mumbai* (2004), cuando se tengan reuniones con los afectados,

«consultation» with them seemed to be more in the nature of *telling them* what was to occur than engaging them in meaningful discussion on alternative options that might better meet their needs¹⁹⁵.

¹⁹² *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002) en Paraguay y Argentina, Informe de investigación, Report n° 27995 IR, de 24 de febrero de 2004, párr. 399.

¹⁹³ *Ibid.*, párr. 399.

¹⁹⁴ *Ibid.*, párr. 399.

¹⁹⁵ *Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai, India de 2004, Informe de Investigación*, Report n° 34725, de 21 de diciembre de 2005, párr. 372 (énfasis añadido).

De forma análoga, en el caso del *Proyecto del Carbón de la India* (2001), la Administración constató que el prestatario había hecho el esfuerzo por realizar consultas con todas las partes afectadas por el proyecto, sus representantes y las organizaciones locales no gubernamentales. Además, nueve miembros del Banco tuvieron sesiones explicativas con todos los afectados sobre las formas de mitigar los efectos nocivos en el transcurso de la ejecución del proyecto¹⁹⁶. A juicio del Panel, no obstante, estos encuentros informales, informativos y explicativos, no reemplazan las consultas previas e informadas, tal y como lo exigen las políticas operacionales del Banco¹⁹⁷. Para el Panel, las sesiones informativas y las consultas prescriptivas no son lo mismo. Las consultas exigidas por las políticas de salvaguarda del Banco deben iniciarse «lo más temprano posible»¹⁹⁸, deben registrarse¹⁹⁹, son ocasión de escuchar y tener en cuenta los puntos de vista de las personas afectadas²⁰⁰, y deben desarrollarse con un lenguaje y formas comprensibles²⁰¹. Cuando lo exijan las OPs del Banco, como por ejemplo la OP 4.12, deberán realizarse *consultas significativas* durante las distintas fases del proceso de reasentamiento involuntario, puesto que su finalidad es permitir a los desplazados participar en la planificación y ejecución del programa de reasentamiento²⁰². En cuanto al término «significativas», el Panel entiende que se refiere a que los asistentes a dichas consultas han de poder dar a conocer y explicar realmente sus puntos de vista y se debe tomar debida nota de todo ello, de tal forma que sirvan de base para trazar el plan de reasentamiento a seguir. Por otra parte, según el Panel, las consultas no pueden celebrarse en presencia de las fuerzas armadas, ni de miembros del

¹⁹⁶ *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, en la India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, párr. 421.

¹⁹⁷ *Ibid.*, párr. 437; *Proyecto sobre el Desarrollo Minero y el Control de Asistencia Técnica Ambiental* de Ecuador (1999) Informe de admisibilidad, párrs. 52, 57 y 103, donde recoge textualmente It is worth noting that Management does not categorize these meetings «to consult» but rather as meetings «to inform».

¹⁹⁸ *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Informe n° 49110-AR, de 9 de julio de 2009, párr. 112.

¹⁹⁹ *Ibid.*, párr. 165.

²⁰⁰ *Ibid.*, párr. 172.

²⁰¹ *Honduras: Programa de Administración de Tierras de Honduras* (2006), Informe de Investigación Informe N° 39933-HN, de 12 de junio de 2007, párr. 135.

²⁰² *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Informe de Investigación del Panel frente a la solicitud presentada en 2007, Informe n° 49110-AR, de 9 de julio de 2009, p. xvi (énfasis añadido).

Gobierno o autoridades locales²⁰³. Al contrario, deben realizarse garantizando la plena libertad de las personas y sin ningún tipo de coacción. Es más, las encuestas utilizadas en el proceso de consulta tienen que garantizar el anonimato de los participantes²⁰⁴ y se deben realizar en los momentos más relevantes del proyecto, es decir, antes del diseño y durante su ejecución²⁰⁵. Igualmente se ha considerado que las consultas deben celebrarse «en los lugares donde las personas afectadas se sientan capaces de transmitir eficazmente sus preocupaciones al personal del Banco»²⁰⁶.

Como se puede apreciar, este «desarrollo cuasi-jurisprudencial» sobre cómo conducir las consultas no son criterios de mínimos, sino indicadores concretos para valorar el respeto a los derechos de participación de las personas afectadas en la toma de decisiones. Si bien es cierto que desde el punto de vista del Derecho, este desarrollo no tiene carácter normativo, conviene recordar que sus contenidos son prácticamente idénticos a los defendidos en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturas de las Naciones Unidas²⁰⁷, que tampoco son normas vinculantes, pero que son aceptadas en la práctica internacional.

3.2.4. La defensa del mayor número posible de personas

Una de las primeras cuestiones importantes que debe considerar el Panel es la determinación de las «personas afectadas por un proyecto», puesto que

²⁰³ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Solicitud, p. 9; Respuesta de la Administración, pp. 74-75; Informe de Admisibilidad, párrs. 116; *Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project* (2001), Informe de Investigación, Informe n° 24667, de 21 de agosto de 2002, párrs. 26 y 37.

²⁰⁴ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de investigación, de 28 de abril de 2008, párr. 116.

²⁰⁵ *Colombia: Proyecto de Abastecimiento de agua, alcantarillado y gestión medioambiental en Cartagena* (2004), Informe de Investigación IR, p. 21 y párr. 240.

²⁰⁶ *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002), de Paraguay y Argentina, Informe de investigación, IR, p. 31.

²⁰⁷ CESCR, Observación general n° 4 (1991) *El derecho a una vivienda adecuada* (párr. 1 del artículo 11 del Pacto), párrs. 8°), 12 y 14; Observación general n° 7 (1997): *El derecho a una vivienda adecuada* (párr. 1 del artículo 11 del Pacto): *los desalojos forzados*, párrs. 13 y 15; Observación general n° 12 (1999): *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11), párr. 3; Observación general n° 15 (2002): *El derecho al agua* (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 56; y Observación general n° 19 (2007): *El derecho a la seguridad social* (art. 9), párrs. 59 a) y 78.

de esta determinación depende el alcance de la protección de sus derechos. A lo largo de sus veinte años de práctica y más de 84 solicitudes de inspección²⁰⁸, se aprecia una tendencia expansiva a la hora de identificar a los posibles afectados, utilizando para ello un enfoque amplio para definir estos términos. Ya en el caso de *China Qinghai* (1999), el Panel advirtió de los peligros de una interpretación estricta, al estimar que,

Given the letter and intent of ODs 4.01, 4.20 and 4.30, the actual scale of the area to be impacted by the Qinghai Project, the ethnic composition of the Project's impacted populations; the boundaries of the «project area» were far too narrowly defined by Management. As a result, the assessments fail to address many of the most significant social and environmental impacts of the Project on the potentially affected populations, including those who are members of minority nationalities²⁰⁹.

De esta forma, si la Gerencia corregía el ámbito territorial de aplicación del proyecto, «aumentaba el porcentaje total de las personas que gozaban de la condición de «pueblo indígena», así como también el número de personas a los que el proyecto podría desplegar efectos negativos»²¹⁰. En cambio, para el Panel, todos ellos merecían una correcta aplicación de las políticas y procedimientos operacionales el Banco²¹¹. En el caso de *Arun III*, el Panel sostuvo una apreciación de matiz frente a la Administración sobre el alcance del ámbito personal de aplicación de la obligación de reasentamiento. En efecto, la Administración había sostenido, que el proyecto *Arun III* no afectaba al reasentamiento de *comunidades enteras*²¹². En cambio, para el Panel el proyecto afectaba al reasentamiento de unas 1.600 *familias* que se habían visto privadas de sus tierras para la construcción del proyecto y que no en todos los casos fueron justamente indemnizadas²¹³. Es decir, para el Panel no sólo las comunidades o grupos son acreedoras de la protección especial de las

²⁰⁸ Informe Anual del Panel de Inspección de 2012, publicado en mayo de 2013, en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL>. html>.

²⁰⁹ *Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental* (1999), Informe de Investigación, párr. 79.

²¹⁰ *Ibid.*, párr. 278.

²¹¹ Sobre otras interpretaciones del concepto «pueblos indígenas» por parte del Panel, cfr. NAUDÉ, A., «The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight: in search of the 'judicial spirit'», *Public International Law*, op. cit., pp. 302-303.

²¹² *Proyecto Arun III, en Nepal* (1994), Respuesta de la Administración, párr. 22.

²¹³ *Proyecto Arun III, en Nepal* (1994), Informe de admisibilidad, párr. 78.

políticas de salvaguarda del Banco, sino también familias e individuos, con independencia de que formen parte o no de grupos en el sentido de la OP sobre poblaciones indígenas.

3.2.5. La defensa del bienestar de las personas

El bienestar de las personas afectadas por los proyectos de desarrollo es una constante en sus informes de investigación y recomendaciones debido no sólo al mandato de la OD 4.30, que reconoce «general economic growth cannot be relied upon to protect the welfare of the project-affected population», sino porque el Panel no concibe el desarrollo en detrimento de los derechos humanos más fundamentales²¹⁴. Esto se aprecia, por ejemplo, en el caso del *Proyecto Yacyreta de Paraguay y Argentina* (2002), en el que tanto la Administración²¹⁵, como el Panel confirman que los daños causados en la salud durante la ejecución del proyecto fueron debidamente tratados por los servicios del Ministerio de Salud y Bienestar Social del Paraguay, tal y como se había pactado con el prestatario durante la negociación del proyecto²¹⁶. Igualmente, el Plan para proteger el bienestar de las personas desplazadas por el *Proyecto de vial de Santa Fe* era eficaz para el Panel y la Administración²¹⁷. En el caso del *Chad*, la Administración también confirmó que los indicadores de bienestar social habían mejorado significativamente durante las sucesivas evaluaciones de la construcción del gaseoducto²¹⁸. En cambio, en el caso del *Proyecto de reforma del sector del carbón* en la India, el Panel tuvo que confirmar que los reasentamientos realizados en la zona de Borwa Tola no cumplían las condiciones necesarias previstas en las políticas operacionales del Banco, ya que, en concreto, los servicios escolares eran deficitarios. Si bien reconocía que se habían adecuado unos barracones para la escuela, ésta carecía de maestros y, por tanto, suponía un incumplimiento del párrafo 19 de la OD.4.30²¹⁹.

²¹⁴ Informe Anual del Panel de Inspección de 2012, publicado en mayo de 2013, *op. cit.*, p. 43.

²¹⁵ *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002), de *Paraguay y Argentina*, Respuesta de la Administración, párrs. 104-106, y 109-110.

²¹⁶ *Proyecto de Reforma del Agua y del sector de Telecomunicaciones* (2002), de *Paraguay y Argentina*, Informe de investigación, Report n° 27995, de 24 de febrero de 2004, párrs. 197-205.

²¹⁷ *Ibid.*, párr. 151.

²¹⁸ *Proyecto Argentina: una infraestructura vial en Santa Fe* (2006), Respuestas de la Administración, párr. 10.

²¹⁹ *Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, en la India (2001), *Informe de Investigación*, de 25 de noviembre de 2002, IR, párrs. 111-127.

El *Proyecto de alcantarillado de Manila*, en Filipinas (2003), tenía como principal objetivo el saneamiento de la red de alcantarillado de la ciudad, con el fin de reducir los riesgos en la salud asociados con la exposición humana a las aguas residuales en la ciudad de Manila. Sin embargo, 1.350 residentes de la provincia costera de Zambales reclamaron ante el Panel que no se habían adoptado las medidas oportunas para evitar los efectos negativos del proyecto en sus economías y en su derecho a una alimentación adecuada, ya que la proximidad del vertedero con el pueblo hacía que «la marea roja» provocaba no sólo la muerte de los peces, sino que también perjudicaba considerablemente la industria pesquera y turística del lugar y amenazaba igualmente su seguridad alimentaria, a pesar de que el proyecto preveía diversos vertederos repartidos a lo largo de su costa. En consecuencia, según los solicitantes, el Banco había incumplido su OD 4.01 sobre la evaluación ambiental y la OD/OP/BP 13.05 sobre la supervisión de proyectos. Tanto la Administración como el Panel señalaron un problema procesal, que no de contenido, en sus respectivos informes. Las Aclaraciones de 1999, en su párrafo 9, exigen que antes de presentar una reclamación formal se debe informar a la Administración de la situación concreta para que ésta pueda adoptar las medidas oportunas. Sin embargo, a pesar de la gravedad de los daños alegados, ni la Administración ni el Panel habían tenido la oportunidad de hacer algo al respecto antes del registro de la solicitud de inspección²²⁰. Es significativo, cómo la Administración y el Panel aprecian la gravedad de los daños, aunque por razones de su limitada competencia al amparo del procedimiento previsto no pudieron entrar a investigarlos ni muchos menos a proponer al Directorio que adoptase las medidas pertinentes. Sin embargo, el Panel visitó la zona y confirmó que «does assert in substance that a serious violation by the Bank of its operational policies and procedures has or is likely to have material adverse effect upon the requester» y que realmente suponían un daño grave para aquella población²²¹.

3.2.6. El bienestar social y los derechos económicos

El *Proyecto de Servicios Urbanos de Bogotá* (2007) resulta interesante de destacar, no sólo porque el Panel defendiese de forma directa el bienestar (derecho a la salud, la vivienda) y los derechos económicos de los afectados

²²⁰ *Philippines: Manila Second Sewerage Project* (2003), informe de investigación, párr. 25.

²²¹ *Ibid.*, párr. 239.

(ante la falta de resarcimiento por las pérdidas económicas de los ciudadanos y comerciantes afectados directamente por la construcción de la Avenida Sube), sino más bien, porque el principal motivo aducido para no entrar a investigar cada una de las alegaciones planteadas en la solicitud es elocuente por sí mismo. El proyecto tenía por objeto mejorar las condiciones de vida urbana del Prestatario, mediante un mayor acceso, cobertura, calidad, confiabilidad y coordinación interinstitucional en la provisión de transporte público, servicios de alcantarillado y agua potable.

Los solicitantes estimaron que con arreglo a la política del Banco sobre reasentamiento involuntario (OP 4.12), se les debería haber ofrecido alternativas antes de obligarles a vender sus predios (fincas), así como también otras facilidades de reasentamiento desde el punto de vista técnico y económico. Igualmente, alegaron la ausencia de una «pronta y efectiva compensación» por las pérdidas sufridas directamente por el proyecto. Para corroborar estas alegaciones, se documentaron numerosos efectos negativos materiales concretos. Así, por ejemplo, se aportaron evidencias de que las demoliciones y excavaciones provocaron el hundimiento de una serie de viviendas y que, cuando algunos de los afectados rehusaron a vender sus viviendas a los valores ofrecidos, fueron intimidados por los abogados del constructor responsable. Resultó igualmente probado que se expropiaron propiedades sin haberse pactado un precio justo. Los comerciantes presentaron la información contable pertinente que reflejaba cómo el promedio sus ventas cayó entre el 70 y el 80 por ciento debido a la falta de acceso y falta de visibilidad de sus comercios durante la ejecución del proyecto.

Ante esta situación, la Gerencia estimó que «la mayoría de los reclamaciones de los solicitantes se relacionan con impactos indirectos del Proyecto. A su juicio, tampoco la OP 4.12 se aplicaba a situaciones en las que el impacto es indirecto ni tampoco podía cubrir «impactos a largo plazo en la lealtad de los clientes, las diferencias en los gustos locales ni otras formas de costos intangibles»²²². En cambio, el Panel, al apreciar si se cumplían los requisitos para recomendar una investigación, entró a analizar las circunstancias especiales de cada uno de los solicitantes²²³ y constató los daños alegados, pero

²²² *Colombia: Proyecto de Servicios Urbanos de Bogotá* (2007), Respuesta de la Gerencia, de 12 de marzo de 2007, párr. 33.

²²³ *Colombia: Proyecto de Servicios Urbanos de Bogotá* (2007), Informe y Recomendación, de 1 de julio de 2008, párrs. 28-32.

señalando algunas matizaciones de procedimiento, pero no de contenido. Estimó que los solicitantes no cumplieron el requisito establecido en el párrafo 9(c) de las Aclaraciones de 1999 que prevé que «el asunto haya sido puesto en conocimiento de la Gerencia», antes de la presentación de la solicitud al Panel. En consecuencia, el Panel no estaba en condiciones de recomendar si se debía realizar una investigación de los asuntos alegados en la solicitud, puesto que según la Gerencia y el Panel las cuestiones alegadas se podían haber tratado sin necesidad de una solicitud formal de investigación²²⁴. Es decir, ambos –Gerencia y Panel– reconocieron que las violaciones alegadas se podían haber solucionado de forma amistosa y con un diálogo constructivo entre los afectados, el constructor responsable y la Gerencia. De esta forma estaban reconociendo que, en efecto, el incumplimiento parcial de las exigencias de la OP sobre reasentamientos causarían unos daños en las viviendas y unas pérdidas económicas considerables a los comerciantes, tal y como lo alegaban en las solicitudes.

3.2.7. La defensa de los derechos culturales

En el caso *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009), el Panel tuvo ocasión de pronunciarse sobre los derechos culturales de los pueblos indígenas. Este proyecto tenía por objeto modernizar el sistema de administración de tierras de Panamá, pero abordaba también reformas jurídicas e institucionales, así como otras cuestiones relacionadas con la administración local y el aprovechamiento de las tierras. Frente al proyecto se presentaron dos solicitudes de inspección conexas por dos pueblos indígenas distintos –los Naso y los Ngäbe– que residían en comarcas cercanas y a ambos les afectaba de forma negativa la nueva Ley de tierras colectivas promovida por el Proyecto, en concreto el artículo 17 de la nueva ley, la Ley n° 72 de 2008, que les imponía un régimen administrativo de posesión y explotación de la tierra incompatible con sus usos y costumbres vitales arraigadas desde antaño. Ambas reclamaciones esgrimían como argumento que las actividades relacionadas con la tierra formaban parte del «contexto de desarrollo» del país y del Proyecto y que eran incompatibles con la reivindicación de tierras, los derechos y las aspiraciones de las comunidades indígenas²²⁵. Se-

²²⁴ *Ibid.*, Informe y Recomendación, de 1 de julio de 2008, párr. 47.

²²⁵ *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009), Informe de investigación, de 10 de septiembre de 2010, párr. 55.

gún el Panel, el proyecto incumplía algunas de las normas de la OD 4.20 sobre los pueblos indígenas y la OP/BP 13.05, relativa a la supervisión de proyectos, ya que, en efecto, mermaba su autonomía política y cultural²²⁶. Pero matizó claramente cómo la nueva organización administrativa era incompatible con los valores indígenas –como la tierra, la lengua, las costumbres y otros valores– tal y como habían sido reafirmados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del 31 de agosto de 2001²²⁷. Además, las investigaciones del Panel confirmaron que en enero de 2009 algunos pueblos Naso fueron desalojados de sus tierras por la fuerza, se destruyeron sus cultivos y casas y en marzo del mismo año se sucedieron nuevos desalojos con intimidación²²⁸. Ante este panorama de incumplimientos y violaciones de derechos humanos, la Administración no pudo más que reconocer que entre los documentos analizados de la planificación del proyecto no se habían considerado las especificidades culturales de ambos pueblos²²⁹, tal y como fue corroborado por el Panel²³⁰. Sin embargo, el Panel fue más allá en sus apreciaciones y confirmó que no sólo había fallado la planificación, sino también la supervisión de la ejecución del proyecto, teniendo en cuenta «el considerable lapso de tiempo transcurrido hasta que la Administración informó y recomendó algunas medidas específicas ante los riesgos de un incumplimiento de los objetivos del Proyecto y los daños causados al pueblo Naso»²³¹.

4. SOLUCIONES PRÁCTICAS FRENTE A LAS LIMITACIONES FUNCIONALES DEL PANEL

Como se ha podido observar, en más de una ocasión, el Panel ha tenido que declarar inadmisibile una solicitud de inspección, porque los solicitantes desconocían los requisitos del párrafo 9 de las Aclaraciones de 1999, que

²²⁶ *Ibid.*, párr. 55 y 68.

²²⁷ *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser.C) n° 79 (31 de agosto de 2001), en <<http://www.oas.org/OASpage/press2002/en/press2001/sept01/IACHR.htm>>.

²²⁸ *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009) Informe de Investigación, de 16 de septiembre de 2010, pp. 28 y 29.

²²⁹ *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009) Respuesta de la Administración, párr. 90.

²³⁰ *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009) Informe de Investigación, de 16 de septiembre de 2010, párrs. 128-130.

²³¹ *Ibid.*, párr. 150.

imponen la obligación de informar previamente a la Administración sobre la gravedad de una situación. También se ha podido comprobar que es habitual que existan divergencias entre el Panel y la Administración en relación con el sufrimiento de la población afectada por los proyectos de desarrollo. Sin embargo, el Panel ha ido solventando con su práctica «cuasi-jurisprudencial» las limitaciones inherentes a sus funciones, ejerciendo un alto nivel de protección en sus informes, a pesar de no estar facultado para adoptar medidas reparadoras de las violaciones probadas y, menos aún, para poder ejecutarlas²³².

En relación con el sufrimiento de la población, el Panel ha considerado como algo grave las diferencias internas entre la Administración y el Panel. Por ejemplo, en el caso del *Reajuste del sector del Carbón* en la India (2001), fue especialmente duro con la Gerencia, al advertir ésta, que a pesar de las recomendaciones del equipo de supervisión del Banco, de acuerdo con las políticas operacionales aplicables al caso concreto, no existían garantías de que las personas afectadas con derecho a indemnización llegasen a obtenerla, puesto que no había realizado la tramitación oportuna²³³. Al Panel, no obstante, le sorprende,

that Management would accuse those who never asked to be relocated of «not making the necessary effort» to do something that was imposed upon them by those who acknowledged that such schemes had mostly failed elsewhere. After all, the Project-affected persons never expressed a preference for non-farm self-employment; they were erroneously led to believe for years that they would get a job in the mine; and they were in effect forced into this situation for the greater good of others. Most are already suffering the extra traumas of displacement experienced by the poor, many of whom have been forced to give up ownership for land without title, or have been waiting for years to receive compensation for tribal land rights, or who received court awards for increased land compensation that is now being challenged by CCL (implementing agency)²³⁴.

²³² ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, pp. 98-99.

²³³ *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, India (2001), Respuesta de la Administración, párr. 84.

²³⁴ *Proyecto Mitigación Ambiental y Social del Carbón y el Proyecto de Rehabilitación del Sector del Carbón*, India (2001), Informe de Investigación, de 25 de noviembre de 2002, párr. 249.

Dentro de su margen amplio de apreciación durante las investigaciones, el Panel ha encontrado una vía práctica que le permite intentar mermar *a priori* los posibles efectos negativos de los proyectos. En concreto, el Panel ha insistido en la necesidad de un *contacto más próximo con las personas afectadas* y las autoridades locales con el fin de poder suministrar al Banco una *mejor comprensión* de las dificultades que puedan surgir de los proyectos²³⁵. Por otra parte, lo llamativo del *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009), es que el Panel concluye su informe con unas reflexiones finales generales y sistemáticas acerca del sentido y alcance de la política operacional del Banco sobre los pueblos indígenas y dice textualmente que,

Como este caso señala, las políticas de salvaguarda, en particular en proyectos de tierras que tienen que ver con indígenas, desempeñan una función crucial en prever y prevenir un daño y, por lo tanto, evitar posibles quejas futuras. Esto refuerza la necesidad de asegurar que no solamente el *contenido*, sino también el *propósito* de las políticas de salvaguarda y las *consecuencias potenciales* de la falta de cumplimiento de las políticas sean comprendidos adecuadamente por el personal²³⁶.

5. REFLEXIONES FINALES

Con todo, ya sólo cabe una reflexión final, algo agri dulce y paradójica, al mismo tiempo. El Banco Mundial instauró un sistema pionero e innovador en su momento para el control interno de la efectividad de sus políticas operacionales, incluidas las salvaguardas ambientales y sociales. Veinte años más tarde, no obstante, el Panel de Inspección sigue funcionando prácticamente con las mismas reglas de funcionamiento y los mismos medios que en sus orígenes. En cambio, aquella visión innovadora de los Directores Ejecutivos del Banco parece haberse trasladado paulatinamente al Panel de Inspección, quien en su práctica ha hecho un uso expansivo de sus facultades, ha entrado a conocer del fondo de muchas solicitudes, en las que estaban involucradas violaciones graves de derechos humanos y no ha temido afirmar que tales violaciones eran

²³⁵ *Proyecto Hidroeléctrico Yacyreta en Paraguay y Argentina* (1996), Informe de revisión y control, párrs. 52-53 (énfasis añadido).

²³⁶ *Proyecto de administración del Territorio de Panamá* (2009) Informe de Investigación, de 16 de septiembre de 2010, párr. 345 (énfasis original).

consecuencia del incumplimiento de las políticas del Banco. Sin duda, no sólo ha ejercido funciones de investigación, sino también *de facto* funciones de un control cuasi-jurisdiccional. Al carecer, no obstante, de mecanismos para hacer efectivas sus conclusiones, las violaciones probadas quedan sin reparar, ya que el Directorio Ejecutivo nunca ha adoptado medidas en consonancia con las conclusiones del Panel.

Ante esta situación, se comprenden las críticas vertidas desde la doctrina²³⁷, e incluso desde las oficinas internas de las instituciones financieras²³⁸. Sin ignorarlas, no obstante, queremos subrayar cómo el Panel de Inspección ha llegado a ejercer un control cuasi-jurisdiccional loable, que puede servir como precedente para otras organizaciones²³⁹, aunque el resultado final sea algo paradójico, ya que puede investigar las violaciones de derechos humanos, pero no puede asegurar medidas de resarcimiento. Igualmente, ha introducido nuevas categorías de *stakeholders* –como las poblaciones indígenas²⁴⁰–, pero carece de medios institucionales y normativos para defender su independencia frente al Directorio Ejecutivo²⁴¹. Sin embargo, como se ha podido comprobar a lo largo de su dilatada «cuasi-jurisprudencia», el Panel de Inspección ha su-

²³⁷ Entre muchos otros, BRADLOW, D.; HUNTER, D., «Conclusion: the future of International Law and International Financial Institutions, en *International Financial Institutions and international Law*, Bradlow, y D. Hunter (eds), *op. cit.*, pp. 390-391; LAGERWALL, A., «Le panel d'inspection jouit-il de l'indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la banque mondiale?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 418; DUSEPULCHRE, G., «L'activité du panel d'inspection a-t-elle conduit la banque mondiale à modifier ses standards opérationnels?», *Revue belge de droit international*, 43 (2010), pp. 423-475, p. 496; SKOGLY, S., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, *op. cit.*, p. 13; McBETH, A., *International Economic Actors and Human Rights*, *op. cit.*, p. 239; ZHOU, S., «Reassessing the prospects of a human rights safeguard policy at the World Bank», *Journal of International Economic Law*, vol. 15 (2012), pp. 823-841, p. 839, si bien señala que quizás sea más eficaz un reajuste de las ayudas y la introducción de un control más severo para garantizar una mayor consideración de los derechos humanos en las actividades crediticias del Banco.

²³⁸ Informe de Evaluación de la OEI; *Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI* (2007), párr. 51, en donde se recomienda al FMI que considere el fortalecimiento de los instrumentos no financieros, como por ejemplo, el uso más frecuente de la supervisión y otros instrumentos de seguimiento; IEG, *Self-Evaluation of the Independent Evaluation Group*, Washington, 2011, pp. 11-47.

²³⁹ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, p. 100.

²⁴⁰ GELLERT, R., «L'Accountability, un concept adapté aux organisations internationales?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 492.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 493.

perado algunas de sus carencias por la vía de los hechos consumados, al menos desde el caso *Crédito para el Ajuste para el sector del yute de Bangladesh* (1996)²⁴², y en muchas otras situaciones semejantes²⁴³. Como señalaba KINSBURY,

the system of quasi-independent panel supervision of Bank compliance with its own policies has the potential to increase the normative significance of both the policies and the jurisprudence surrounding their interpretation²⁴⁴.

El funcionamiento de este mecanismo interno de rendición de cuentas manifiesta claramente las dificultades del imperio del Derecho (*rule of Law*) en el Derecho internacional de los derechos humanos y en el Derecho internacional particular de las organizaciones financieras internacionales. Existe, no obstante, un cierto grado de consenso en las instituciones financieras internacionales acerca de la necesidad de la rendición de cuentas y de una necesaria delimitación del poder económico²⁴⁵. Con el Panel de Inspección se ha abierto una de las posibles vías de dicho control, aunque no la única²⁴⁶.

Conviene destacar que, desde la doctrina y las instituciones onusianas de derechos humanos, se siguen presentando propuestas para reforzar el control y compensar las limitaciones competenciales y funcionales del Panel. En 2009, la Asamblea General sugirió crear un mecanismo internacional independiente de arbitraje que adoptase decisiones objetivas y obligatorias para las partes, basado en el consentimiento de todas las partes involucradas –incluidas también las instituciones de Bretton Woods–²⁴⁷. Sin duda, un foro de arbitraje *ad hoc*

²⁴² NAUDÉ, A., «The World Bank Inspection Panel's normative potential: a critical assessment, and a restatement», *Netherlands International Law Review*, *op. cit.*, p. 204.

²⁴³ Cfr., por ejemplo, el caso del Proyecto Yacyreta entre Paraguay y Argentina (2002); Proyecto de Transporte Urbano en Mumbai, de la India (2004) o el Proyecto de la Gestión costera de Albania (2007). En todos ellos, el Panel de Inspección ha defendido sus funciones de investigación y su independencia de las eventuales directrices u opiniones de la Gerencia.

²⁴⁴ KINSBURY, B., «Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples», en *The Reality of International Law...*, *op. cit.*, p. 323.

²⁴⁵ GELLERT, R., «L'Accountability, un concept adapté aux organisations internationales?», *Revue belge de droit international*, *op. cit.*, p. 495.

²⁴⁶ DE WET, E., «Holding international institutions accountable. The complementary role of non-judicial oversight mechanisms and judicial review», en *The exercise of public authority by international institutions. Advising international institutional Law*, VON BOGDANDY, A.; RÜDIGER, W.; PHILIPP, D. (eds.), Springer, Heidelberg, 2010, pp. 855-882.

²⁴⁷ UN Doc. A/64/289, de 12 de agosto de 2009, párr. 27.

entre deudores y acreedores en el que pudiesen participar terceros –es decir, las personas afectadas por los proyectos financiados por el BIRF– supondría un gran salto de calidad en la rendición de cuentas²⁴⁸. En 2004, desde algún sector doctrinal se esbozó la idea de crear un Tribunal Internacional para los Bancos de Desarrollo que estuviese dotado con competencia para conocer de demandas individuales y resarcir, en su caso, cuando los proyectos financiados por las instituciones financieras produjesen daños importantes en los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones afectadas²⁴⁹.

En la actualidad, resultaría bastante utópico plantear una reforma cabal del funcionamiento del Panel, pero sería más factible proponer una «tercera revisión» de las facultades de actuación del Panel, utilizando la misma terminología que las Aclaraciones de 1996 y 1999, con el fin de conferirle un mayor margen de control y capacidad para adoptar, al menos, medidas de precaución y evitar así futuras violaciones²⁵⁰. Sin embargo, quizás fuese oportuno secundar el sistema de control externo del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea del Banco de Pagos Internacionales, más conocido como el denominado Comité de Basilea, que supervisa de forma profesional y externa los sistemas bancarios estatales y dirige recomendaciones a los Estados que las asumen como si fuesen vinculantes y obligatorias.

²⁴⁸ RAFFER, K., «Internationalizing United States municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang», *Chicago Journal of International Law*, vol. 6 (2005), pp. 361-379, p. 363.

²⁴⁹ HEAD, J., «For Richer or for Power: Assessing the criticisms directed at the Multilateral Development Banks», *Kansas Law Review*, vol. 52 (2004), p. 311.

²⁵⁰ ORAKHELASHVILI, A., «The World Bank Inspection Panel in Context Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations», *International Organizations Law Review*, *op. cit.*, pp. 100-102.