

INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: LA CONTRIBUCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

Andrés RIGO SUREDA

El Banco Mundial tiene características institucionales que han favorecido su contribución al derecho internacional del medio ambiente. En primer lugar se trata de una organización internacional basada en la cooperación de los países miembros. Por su estatuto, puede relacionarse no sólo con los gobiernos sino también con el sector privado mediante préstamos garantizados por los estados y, en pequeña escala, puede otorgar donaciones a los países miembros y a instituciones privadas o gubernamentales. Su objetivo es el desarrollo a largo plazo de los países miembros. Su alcance mundial le permite abordar los problemas ambientales desde una perspectiva que va más allá de las fronteras de un estado concreto.

El carácter a largo plazo de sus instrumentos financieros y el amplio horizonte cronológico de las consideraciones en que se basa la labor del Banco Mundial están especialmente indicados para abordar cuestiones medioambientales, cuyo tratamiento no sólo no puede ser limitado por las fronteras estatales sino que obliga a tener en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. Recientes modificaciones en los instrumentos financieros del Banco los han hecho más flexibles y adaptables con el fin de tener en cuenta unas perspectivas a más largo plazo que las que suelen permitir los proyectos concretos que el Banco Mundial normalmente financia, y a la vez experimentar con proyectos más sencillos y de tamaño más reducido para buscar soluciones en un marco cronológico más amplio.

La contribución del Banco Mundial al derecho internacional del medio ambiente puede examinarse desde varias perspectivas que reflejan el carácter polivalente de la institución. En primer lugar están las políticas medioambientales que aplica como institución y que, en la medida en que los países o sociedades solicitan préstamos, se incorporan en su condicionalidad. Segundo, los procesos seguidos en las diferentes fases de la toma de decisiones y la intervención de terceras partes en estos procesos. Tercero, los mecanismos financieros y estructuras de cooperación utilizados para abordar los problemas medioambientales. Cuarto, la experiencia de la aplicación de sus políticas y asesoramiento a los países miembros. Quinto, los mecanismos de rendición de cuentas en la aplicación de las políticas institucionales.

Aquí me voy a limitar a considerar únicamente el proceso de participación de las instituciones no estatales en los mecanismos de financiamiento y cooperación, y en el Grupo de Inspección como instrumento de rendición de cuentas.

En el Programa 21 de la CNUMAD, ya en 1992, se pedía a las instituciones internacionales que adoptaran medidas que permitieran “crear medios flexibles y eficaces para lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales en los procedimientos establecidos para examinar y evaluar la ejecución del Programa 21”. Se pedían también procedimientos que permitieran ampliar el papel de las ONGs.

El planteamiento del Banco Mundial en lo que se refiere a las relaciones con las ONGs se encuentra desarrollado en una serie de políticas y directrices operacionales sobre el tratamiento de poblaciones indígenas, el reasentamiento de poblaciones causados por proyectos financiados por el Banco, la evaluación y planes de acción medioambientales, la silvicultura y la difusión de información.

Las interacciones esporádicas del Banco Mundial con las ONGs se remontan a hace más de 20 años y adquirieron carácter más sistemático en 1981, cuando se dieron instrucciones concretas a los funcionarios sobre la manera de utilizar con eficacia las ONGs en los proyectos financiados por la institución. El paso siguiente fue el establecimiento de un Comité Banco Mundial-ONGs en 1982. Éste cuenta con 25 representantes de ONGs y de funcionarios del Banco Mundial. Este Comité se reúne una vez al año y se renueva anualmente mediante el relevo de una quinta parte de las ONGs representadas. Como consecuencia de estas iniciativas, las ONGs participaban en 1990 aproximadamente en el 12% de los proyectos en ejecución. Hoy, intervienen en el 38% de los proyectos en curso. Todavía más significativo es

el hecho de que la mayoría de estas ONGs proceden ahora de países en desarrollo. Se ha observado también una tendencia a la participación de las ONGs en el diseño y evaluación inicial de los proyectos, y una mayor participación en los estudios económicos y sectoriales, en el proceso de preparación de las estrategias de ayuda a los países y en la formulación y ejecución de las políticas de préstamo.

Así pues, la participación no se limita al área del medio ambiente. Pero si comparamos los distintos sectores, la participación de las ONG en ese sector acapara el porcentaje más elevado de participación con más del 65% de los proyectos, seguido por proyectos relacionados con temas de población, salud y nutrición, con sólo el 45% aproximadamente.

Se han intensificado también las consultas durante la formulación de las políticas de préstamos, que han mejorado la calidad de las declaraciones normativas presentadas posteriormente por la administración al Directorio Ejecutivo del Banco para su examen y aprobación. El Directorio, en cuanto órgano de decisión de la institución en las cuestiones relacionadas con las políticas institucionales, incluida la aprobación de préstamos, sigue de cerca la cronología de las consultas ya que en última instancia es el órgano de decisión. Por ello, la administración informa al Directorio acerca de sus planes sobre consultas externas y le presenta, cuando éste lo solicita y únicamente con fines informativos, los proyectos de políticas institucionales compartidos con los expertos externos.

El proceso seguido en la actualidad dista mucho del que se siguió en la preparación de la política del Banco sobre la evaluación medioambiental de proyectos en 1989. Esta política se dio a conocer durante las Asamblea Anual de los Gobernadores del Banco en otoño de ese año en una reunión con unos 100 representantes de ONGs. No se había efectuado ninguna consulta previa. Las ONGs criticaron el proceso puramente interno que se había seguido y el Banco se comprometió a revisar la política de evaluación medioambiental en un plazo breve. Las preocupaciones de las ONGs se reflejaron en la versión de 1991, en particular en relación con la difusión de información¹. Este es un elemento esencial para permitir la participación de terceras partes en la elaboración de las políticas de préstamos y en el examen crítico de su aplicación.

1. Véase una descripción del proceso en E. WADE: "Greening of the Bank: The struggle over the environment, 1970-1995" en *The History of The World Bank*, volumen II, págs. 685-686.

La preparación de la última revisión de esa declaración de política medioambiental ha supuesto intensas consultas durante varios años. En 1994 se comunicó un primer proyecto de revisión a casi 60 ONGs repartidas por todo el mundo. Unas 15 formularon observaciones. El Banco respondió a todas las que habían hecho comentarios, y se celebró posteriormente una mesa redonda con ONGs interesadas en la ciudad de Washington. Un segundo proyecto generó una segunda ronda de comentarios, y la práctica de las mesas redondas con las ONGs continuó brindando una oportunidad de examinar la política de evaluación medioambiental hasta 1998, en que concluyó el proceso. La aparición de la Internet está facilitando estos procedimientos de participación.

Además de este ejemplo concreto, vale mencionar aquí un caso muy reciente en que un grupo de trabajo del Directorio Ejecutivo del Banco convino en escuchar las opiniones de representantes de ONGs sobre la resolución por la que se estableció el Grupo de Inspección. En esta oportunidad el Directorio mismo estaba considerando posibles cambios con participación mínima de la administración. Antes de que las propuestas del grupo de trabajo fueran examinadas por todo el Directorio, se publicaron las propuestas provisionales y se solicitó la presentación de observaciones en una reunión entre el grupo de trabajo y las ONGs. Más adelante volveré a ocuparme de otros aspectos del Grupo de Inspección.

No cabe la menor duda de que el hecho de que el Banco Mundial sea un organismo de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y también su administrador ha contribuido a convertirlo en una institución más abierta, más dispuesta a escuchar y a dialogar sobre las cuestiones medioambientales. Peter Sand comentaba ya en 1995 que "las consecuencias de esta cooperación para la nueva responsabilidad del Banco Mundial de aplicar los convenios internacionales sobre el medio ambiente podría ser de largo alcance y, de hecho, irreversible. Hasta ahora, difícilmente puede decirse que el FMAM se haya convertido en el caballo de Troya de los medioambientalistas en Washington, como algunos habían esperado (o temido, según los casos). Pero podría ser un poderoso virus verde en la programación de las instituciones de Bretton Woods"².

Cedo a otros la tarea de evaluar la potencia del virus y sus repercusiones pero, dada la contribución del Banco Mundial a la creación del FMAM y a su

2. Peter SAND. "The Potential Impact of the Global Environment Facility of the World Bank", en *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Measures*, Rüdiger Wolfrum (comp.), 1996, pág. 498.

funcionamiento habitual, así como la sinergia creada dentro del mismo Banco en lo que respecta a las cuestiones medioambientales, considero que sería útil analizar con más detalle la participación de los agentes no estatales en las reuniones y procesos del FMAM.

El tema de la representación de las ONGs en las reuniones semi- anuales de los gobiernos que participan en la financiación del FMAM, normalmente denominadas reuniones de los participantes, se planteó desde los primeros momentos de la etapa experimental del FMAM en 1991. Se decidió entonces que, antes de las reuniones semestrales de participantes, se daría a las ONGs la oportunidad de manifestar sus opiniones acerca de las actividades del FMAM y de "mantener un diálogo sustantivo con los organismos de ejecución acerca de los proyectos y políticas del FMAM"³. Se invitó a los participantes del FMAM a que asistieran a las consultas de las ONGs con los organismos de ejecución. Durante la fase experimental del FMAM tuvieron lugar cinco consultas. Se autorizó a las ONGs a que presentaran sus opiniones en las reuniones de participantes y se otorgó financiación para que pudieran asistir representantes de ONGs de los países receptores.

Después de esa experiencia inicial, y en el contexto de la reestructuración del FMAM, se estableció un grupo de estudio con representantes de los países participantes, ONGs y organismos de ejecución, cuya misión era examinar la posibilidad de una relación más sistemática entre el FMAM y las ONGs. El grupo recomendó varias opciones que se sometieron a consideración del Consejo del FMAM. Este decidió que el Director Ejecutivo del FMAM debería invitar a cinco representantes de las ONGs a asistir a las reuniones del Consejo y a otros cinco a que las pudieran observar desde una sala independiente. Actuarían como participantes u observadores, respectivamente, en todos los debates, excepto en los de las sesiones reservadas exclusivamente a los representantes de los países participantes. También pidió a la Secretaría que formulara criterios para la selección de representantes de las ONGs, a los que se invitaría teniendo en cuenta una serie de principios de representación regional y autoselección, en función de los temas incluidos en el ámbito del FMAM, a saber, el cambio climático, la biodiversidad, las aguas internacionales y la protección de la capa de ozono. Los costos de participación de los representantes de las ONGs de los países receptores de los fondos FMAM se preverían en el presupuesto administrativo de la Secretaría del FMAM. Desde entonces estas recomendaciones se han cumplido, lo que demuestra el progreso realizado

3. GEF/C.1/4, pág. 1.

para responder, según palabras de Maurice Strong, "a las crecientes reclamaciones de la opinión pública para que se escuche su voz en las organizaciones y procesos internacionales"⁴.

Además, se celebra una consulta regional anual en forma rotativa. Estas consultas cuentan con representantes de los organismos de ejecución, de los países participantes y de las ONGs. Su objetivo es "ampliar la interacción entre las ONGs y los países participantes en relación con los temas de especial interés para la región donde se produce la consulta y aumentar el radio de acción del FMAM"⁵.

Me ocuparé ahora del siguiente tema: los mecanismos de financiación y las estructuras de cooperación.

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

En los debates sobre el derecho del medio ambiente, sobre todo a nivel internacional, dominan algunas cuestiones relacionadas con la equidad: responsabilidad de las generaciones actuales con el legado transmitido a las generaciones futuras, equidad entre los países cuando la contaminación provocada por algunos de ellos puede limitar las opciones de desarrollo de los otros, financiación necesaria para resolver el problema de las externalidades mundiales, etc. Estas preocupaciones han influido en los mecanismos que se han elaborado para canalizar fondos con el fin de resolver los problemas del medio ambiente. Mencionaré aquí algunos ejemplos de mecanismos utilizados a distintos niveles: en primer lugar, el FMAM mismo, luego los instrumentos financieros del Banco y, finalmente, los instrumentos disponibles en los distintos países.

Comenzaré con el FMAM, pero limitándome al FMAM reestructurado, que sucedió a su etapa experimental.

En el Programa 21 de la CNUMAD, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica se pedía la reestructuración del FMAM como requisito previo para su designación como mecanismo financiero encar-

4. Maurice Strong, citado en D. WIRTH, "Reexamining Decision - Making Processes in International Environmental Law", *79 Iowa Law Review* (1974), p. 770.

5. Cfr. GEF/C.1/4, párr. 20.

gado de la ejecución de dichos Convención y Convenio. Destacaré a continuación las características especiales del proceso de negociación, el instrumento negociado y la estructura resultante del FMAM.

El proceso de negociación estuvo abierto a todos los Estados y no sólo a los países donantes, a diferencia de lo ocurrido en la etapa experimental, donde la iniciativa correspondió a los donantes. La participación más activa de los países receptores influyó sustancialmente el resultado de las negociaciones. En éstas se reprodujo la confrontación Norte-Sur, que se ha convertido en característica habitual de las negociaciones medioambientales en los últimos años. En este caso se puso de manifiesto la preocupación de los donantes por la eficiencia en el uso de los recursos y el interés de los países en desarrollo por la equidad de representación. Por ello, no es de extrañar que el mecanismo global del FMAM que surgió de estas negociaciones presente una estructura parecida a la de los mecanismos institucionales establecidos en el marco de varios convenios sobre el medio ambiente. En este sentido, el Comité Ejecutivo del Protocolo de Montreal puede considerarse como punto de partida del FMAM reestructurado y la Convención sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

El instrumento negociado no es propiamente un tratado, aunque las negociaciones dieron la impresión de que era lo que se estaba negociando. Se trata de un instrumento negociado por los gobiernos, pero que no ha sido ratificado por ellos en la forma que habría ocurrido con un tratado. El instrumento fue adoptado oficialmente por el Directorio Ejecutivo y la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, así como por los Consejos de Administración del PNUMA y el PNUD.

Toda enmienda o revisión debe ser aprobada por la Asamblea previa recomendación del Consejo, pero sólo entrará en vigor una vez que los organismos de ejecución y, entre ellos el Banco, también en su capacidad de administrador, la adopten de conformidad con sus respectivas normas y requisitos de procedimiento.

La estructura resultante se parece a la de una nueva organización internacional, con la diferencia de que el nuevo instrumento se abstiene de reconocerlo expresamente y no otorga a los órganos del FMAM la facultad de contratar. Esta falta de personalidad independiente se manifiesta en la forma en que el FMAM debe operar. Por ejemplo, las relaciones del FMAM con la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica deben ser aprobadas por el Consejo, pero los instrumentos que

la materializan en forma de acuerdos o mecanismos deben ser aprobados oficialmente por el Banco en calidad de depositario.

El FMAM es un experimento nuevo cuyo objetivo es aprovechar al máximo la ventaja comparativa de las instituciones actuales sin necesidad de crear otras nuevas. En su forma actual, ofrece un marco general de cooperación y consulta para alcanzar los objetivos de los acuerdos. Parece ser una contrapartida válida, en el aspecto financiero, al estilo de negociación de tratados que se ha impuesto en el área del medio ambiente. Parece lo bastante práctico y flexible como para adaptarse a un sector en evolución al mismo tiempo que utiliza las estructuras existentes⁶.

En el plano de los mecanismos de financiación del Banco mismo, se han elaborado nuevos instrumentos en respuesta a la necesidad de mayor flexibilidad manifestada por los prestatarios, y la evaluación de la experiencia con los instrumentos financieros existentes, que indicaba la necesidad de una mayor labor de experimentación antes de efectuar operaciones de inversión a gran escala. Por su parte varios prestatarios habían recomendado un sistema de financiación más abierto, basado en objetivos específicos y una estrategia de desarrollo todavía a más largo plazo que normalmente. Los prestatarios deseaban que sus problemas de desarrollo recibieran una respuesta más rápida y, al mismo tiempo, que el Banco se comprometiera a dar su apoyo a largo plazo.

Como consecuencia de estas consideraciones, se han concebido dos nuevos instrumentos. Son los pequeños préstamos de respuesta rápida, conocidos en la institución con el nombre más bien burocrático de préstamos para el aprendizaje y la innovación, y el programa de préstamos adaptables. Aunque no se trata, en ninguno de los dos casos, de proyectos relacionados de manera exclusiva con el medio ambiente, sus características los hacen especialmente útiles en ese terreno. Por ejemplo, en el documento de la administración que recomendaba al Directorio Ejecutivo la introducción de estos dos nuevos instrumentos, se menciona expresamente un ejemplo de apoyo a largo plazo necesario para el desarrollo institucional y para el establecimiento y funcionamiento de un organismo medioambiental. En el mismo documento los planteamientos del FMAM se señalaban como ejemplos a seguir en el contexto de los préstamos para el aprendizaje y la innovación, que deberán utilizarse en proyectos emprendidos en un campo sin explorar pero prometedor en

6. A. RIGO, "Developments at IBRD: The Restructuring of the Global Environment Facility in Current Legal Issues Affecting Central Bank", comp. por R. C. Effros, págs. 29-34. FMI, 1997.

el que no se conocen todavía soluciones técnicas, financieras, sociales y medioambientales viables.

En el otro extremo de la escala, pero en el mismo orden de cosas, el programa de préstamos adaptables se ocupa de los procesos de desarrollo que no se pueden resolver en el contexto de una sola operación de inversión y pueden suponer un esfuerzo de muchos años o de toda una generación. Este tipo de préstamo prevé la financiación de un programa de desarrollo a largo plazo, que comienza con un primer conjunto de actividades de acuerdo con una serie de hitos y puntos de referencia para la realización de los programas y la consecución de los objetivos. En Asia oriental, el primer préstamo de este tipo estuvo relacionado con la administración comunitaria de unos arrecifes de coral.

En lo que se refiere a los países, desearía hacer referencia a los fondos fiduciarios financiados con cargo a los recursos del FMAM, para los que está especialmente indicado, dado el carácter de donación de esta financiación. Estos fondos fiduciarios para fines de conservación de la naturaleza son ya siete y otros 15 se encuentran en distintas fases de elaboración. Son de dos tipos: fondos fiduciarios propiamente dichos (en los países donde los sistemas jurídicos se inspiran en el modelo británico o estadounidense del "trust") o fundaciones (en los países cuyo sistema se basa en el derecho civil). Desde el punto de vista financiero, su estructura puede adoptar diversas formas: (a) una dotación, en cuyo caso los activos financieros del fondo se invierten para generar ingresos, siendo éstos los únicos fondos que se utiliza para financiar las actividades acordadas; (b) fondos de amortización, en cuyo caso se desembolsa la totalidad del principal durante un plazo establecido, junto con los ingresos de inversión obtenidos durante ese período; y (c) fondos rotatorios; que reciben nuevos recursos de forma periódica.

La evaluación de estos fondos ha permitido comprobar que, además de beneficios financieros, han logrado una amplia participación de las partes interesadas en su diseño y funcionamiento; han constituido un modelo eficaz de administración de activos y han permitido destinar recursos financieros adicionales a actividades de conservación de la biodiversidad; han establecido mecanismos eficaces y transparentes para transferir recursos a las actividades sobre el terreno; y han ayudado a los organismos gubernamentales y a las ONGs a mejorar su capacidad de ejecutar estas actividades⁷.

7. Experiencia de los Fondos Fiduciarios para la Conservación. Informe de evaluación #1-99, Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

Cabe referirse aquí al prototipo de fondo para la reducción de emisiones de carbono que acaba de ser aprobado por el Directorio del Banco Mundial. Se trata de un mecanismo de mercado que agrupa a participantes estatales y no estatales en la búsqueda de una reducción eficaz de estas emisiones, tal como se prevé en el Protocolo de Kioto⁸.

GRUPO DE INSPECCIÓN

El Grupo de Inspección del Banco Mundial ha permitido, por primera vez, que los grupos que han sufrido los efectos de la negligencia de una organización internacional en el cumplimiento de sus políticas institucionales, tengan acceso directo a un órgano de dicha organización para solicitar una investigación.

Al hablar de este Grupo como instrumento de rendición de cuentas, es importante recordar algunas características del Banco. En primer lugar, el Banco es una institución financiera y ningún país miembro está obligado a solicitar préstamos. En consecuencia, los prestatarios pueden, en cualquier momento, cancelar los que hubieran recibido. En segundo lugar, el Banco no ejecuta directamente ningún proyecto. Asesora sobre su diseño, efectúa evaluaciones previas y supervisa su ejecución, pero las decisiones finales las toma el prestatario. El Banco puede amenazar con suspender los desembolsos o incluso exigir la amortización anticipada de un préstamo, pero esos son los únicos recursos previstos en sus contratos.

El ámbito de acción del Grupo se circunscribe a las políticas aplicables al diseño, evaluación previa y ejecución de los proyectos y, si bien no se ocupa exclusivamente con proyectos relacionados con el medio ambiente, el hecho es que de las 13 peticiones recibidas hasta ahora, la mayor parte de ellas son sobre cuestiones relacionadas con las políticas medioambientales del Banco. Además, la creación del Grupo se vio impulsada por las grandes dificultades de los proyectos de Sardar Sarovar en la India (normalmente conocidos con el nombre de Proyecto Narmada) y la falta de seguimiento por parte del Banco basado en su propia supervisión y en las disposiciones contractuales pertinentes de sus acuerdos con las partes contratantes indias.

8. Véase un examen más detenido sobre las inversiones en Charles DI LEVA, "International Environmental Law and Development", 10 *Geo. Int'l Env. Rev.* 501 (Winter 1998).

Este proyecto consta de una presa y obras de abastecimiento de agua y drenaje. Había sido criticado por las ONG por la insuficiencia de su evaluación medioambiental y de los planes de reasentamiento de la población afectada por el proyecto. Las críticas llegaron hasta tal punto que el Presidente del Banco Mundial nombró una comisión de expertos de gran prestigio, que realizó un estudio independiente de los problemas encontrados en la ejecución de este proyecto. Uno de los temas que abordaron dentro del capítulo general de la ejecución del Proyecto Narmada fue "el mejoramiento de los efectos ambientales de todos los aspectos del proyecto". Esta fue la primera vez en la historia del Banco que se nombró una comisión semejante, y es el precursor directo del Grupo de Inspección.

En cuanto a las peticiones concretas voy a enumerar aquellas cuyo contenido se relaciona con las políticas medioambientales. La primera petición recibida se refería a una propuesta de proyecto hidroeléctrico en Nepal, y el Directorio autorizó una investigación sobre la evaluación medioambiental, el reasentamiento involuntario y las poblaciones indígenas. Las políticas medioambientales constituían la base de una petición relacionada con un proyecto hidroeléctrico en Tanzania. Una petición referente al proyecto de ordenación de los recursos naturales de Rondônia (Brasil) estaba basada en el incumplimiento de las políticas relativas a la silvicultura y poblaciones indígenas. Deficiencias semejantes se alegaban en una petición sobre la ejecución del proyecto hidroeléctrico de Yacuyretá (Argentina) y otro de reasentamiento y riego en Itaparica (Brasil). Igualmente, se han alegado casos de incumplimiento semejantes en el proyecto hidroeléctrico de la National Thermal Power Corporation (NTPC) en la India. Estos ejemplos ilustran la importancia del Grupo como instrumento de rendición de cuentas en lo que respecta al cumplimiento de las políticas medioambientales de la institución por parte de la administración del Banco.

El Grupo ha sido autorizado por el Directorio a realizar una investigación únicamente en dos ocasiones, aunque el Grupo había recomendado que se procediera a una investigación en más casos. Son varias las razones de la resistencia del Directorio a autorizar una investigación. Quizá la más importante sea que, en el caso de peticiones referentes a proyectos en ejecución, ha resultado difícil determinar las deficiencias de la administración del Banco sin juzgar al mismo tiempo el incumplimiento por parte de los prestatarios de sus obligaciones en el marco de los acuerdos con el Banco, ya que —a esas alturas— el incumplimiento del Banco sólo puede estar relacionado con la falta de una supervisión adecuada y de tomar las medidas necesarias para hacer cumplir las obligaciones de los prestatarios en caso de incumplimiento.

Hay también otras razones que explican el bajo número de investigaciones relacionadas con los procedimientos seguidos por el Grupo. El Grupo instituyó un examen preliminar de las peticiones para determinar si eran elegibles, y a estos efectos incluso visitó los países donde están situados los proyectos. El resultado fue que se fue alargando el período necesario para que el Grupo presentara sus recomendaciones a los Directores Ejecutivos. Por su parte, la administración del Banco aprovechaba la oportunidad para acelerar la preparación de los planes de acción adecuados para corregir las deficiencias señaladas por los solicitantes, lo que interfería en la actuación del Grupo e impedía que se consultara debidamente a las personas afectadas. Desde la perspectiva de los prestatarios, los planes de acción incluían, en la mayor parte de los casos, iniciativas que debían ser realizadas por ellos más que por la administración del Banco Mundial. Además, en algunos casos, las acciones de los prestatarios tenían costos de decenas y hasta de centenares de millones de dólares. Estas consecuencias confirmaban la opinión de los prestatarios de que eran ellos y no la administración del Banco quienes estaban sometidos a escrutinio. El Grupo puede aparecer en tales condiciones como un vehículo de presión –y hasta de presión política– sobre los países prestatarios, más que sobre la administración del Banco⁹.

Estas cuestiones han sido estudiadas repetidamente por el Grupo de Inspección, la administración y el Directorio Ejecutivo desde que el Grupo inició sus actividades. Recientemente ha concluido el segundo examen del Grupo de Inspección llevado a cabo por el Directorio. Un grupo de trabajo del Directorio formuló una serie de recomendaciones, previa consulta con ONGs, que fueron aceptadas por el Directorio en forma de “conclusiones”. En realidad, una aclaración del texto de la resolución vista la experiencia hasta ese momento.

Las “conclusiones” exigen que el Grupo no se ocupe de la sustancia de la petición mientras no se autorice la investigación. Los métodos de investigación del Grupo no deben dar la impresión de que se está investigando el comportamiento del prestatario. En su informe escrito, el Grupo examinará sólo los efectos negativos importantes que se hayan alegado en la petición y que se hayan producido total o parcialmente como consecuencia del incumplimiento por parte del Banco de sus políticas y procedimientos. Si el Grupo considera que el efecto en cuestión no ha sido provocado por deficiencias de la

9. Puede verse un examen completo de este tema en I.F.I. SHIHATA, “The World Bank Inspection Panel – A Background Paper on its Historical, Legal and Operational Aspects”, 1997, págs. 12 y siguientes.

administración del Banco, el informe del Grupo así lo hará constar, sin efectuar un análisis del daño mismo ni de sus causas.

En las "conclusiones" se distingue entre el informe de la administración presentado a los Directores Ejecutivos, en el que se considera el incumplimiento por parte de la administración del Banco y las posibles medidas correctoras, y los "planes de acción" convenidos con el prestatario para mejorar la ejecución del proyecto. Estos "planes de acción" quedan así fuera del ámbito de la Resolución que creó el Grupo de Inspección. La administración comunicará al Grupo el carácter y resultados de las consultas con las partes afectadas en lo relativo al plan de acción. En caso necesario, éste será examinado por el Directorio conjuntamente con el informe de la administración. El Grupo podrá someter a la consideración del Directorio Ejecutivo un informe en el que manifieste su opinión sobre la suficiencia de las consultas con las partes afectadas en la preparación de los planes de acción. El Directorio no deberá solicitar al Grupo sus opiniones sobre otros aspectos de los planes de acción ni pedir que supervise la ejecución de los mismos.

* * *

Al concluir hay que destacar los efectos que ha tenido sobre el Banco Mundial la mayor sensibilización sobre los problemas medioambientales, así como el convencimiento de que el desarrollo económico sostenible requiere un marco diferente del que se ha aplicado en el pasado. La constante evolución del concepto de desarrollo y de sus requisitos ha sido el motor del cambio y de la adaptación de la institución. Su atención especial al medio ambiente ha repercutido en sus políticas, en sus procedimientos, en las partes con las que se interrelaciona y en sus actividades de financiación, además de provocar un sentimiento más fuerte de responsabilidad. Por otro lado, si bien es cierto que el Banco está bien equipado para ocuparse de los problemas del medio ambiente mundial, hay mecanismos como su Grupo de Inspección que demuestran a su vez hasta qué punto es posible globalizar las cuestiones locales, por medio del Banco Mundial.

