

EL CONTROL EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. EL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

Pablo M. FERNÁNDEZ LAMELA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho administrativo internacional*. III. *Breve introducción al Banco Mundial*. IV. *El Panel de Inspección del Banco Mundial*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es comentar la experiencia del Panel de Inspección del Banco Mundial (*World Bank Inspection Panel*), que constituye la novedad más destacada de la última década en materia de control, en el ámbito de los organismos internacionales.

En primer lugar, efectuaremos una breve introducción al derecho administrativo internacional, área en la cual ubicamos la cuestión, de conformidad con el esquema de análisis dominante en la materia.¹

Luego, señalaremos las principales características de la institución donde se ubica el Panel de Inspección —el Banco Mundial— a fin de contar con las herramientas básicas para lograr mayor claridad en su estudio.

A continuación analizaremos la historia, configuración, procedimientos y funcionamiento del Panel, para concluir efectuando algunas consideraciones sobre su utilidad como mecanismo de control, a poco más de una década de su instalación —concretada en abril de 1994—.

1 Véase especialmente Kinney, Eleanor D., “The emerging field of international administrative law: its content and potential”, *Administrative Law Review*, invierno de 2002, pp. 415-433; véase también Farazmand, Ali, “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 6, núm 59, 1999, p. 509; Cassese, Sabino, “El espacio jurídico global”, *Revista de Administración Pública*, núm. 157, enero-abril de 2002, pp. 11-26; Aman, Alfred C., “Privatization and the democracy problem in globalization: making markets more accountable through administrative law”, *Fordham Urban Law Journal*, junio, 2001, pp. 1477-1506.

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

El derecho administrativo, tradicionalmente caracterizado como derecho “interno” de los Estados, desde hace tiempo comprende también al denominado “régimen administrativo internacional”, es decir, el ordenamiento administrativo propio de los organismos internacionales.²

Las organizaciones internacionales cuentan con regímenes propios de contrataciones y personal, y con tribunales administrativos internacionales que resuelven disputas entre las entidades y sus empleados.³

Asimismo, cabe destacar el creciente desarrollo de normas internacionales,⁴ muchas de ellas de carácter administrativo.⁵ Por ejemplo, en materia ambiental, comunicaciones, salud, transporte, comercio, finanzas, etcétera.⁶

En síntesis, los organismos internacionales cuentan con un régimen jurídico propio que regula su funcionamiento administrativo interno, y dictan también normas referentes a aquellas materias o actividades que les han sido confiadas por los Estados.

2 Ver Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, *Parte general*, 8a. ed, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, pp. V, 9-10. La obra puede consultarse en www.gordillo.com.

3 *Idem*.

4 Al respecto, considerar que tradicionalmente, la mayor parte de las normas internacionales podían encontrarse en dos fuentes: tratados internacionales —esto es, acuerdos internacionales obligatorios entre Estados— o la costumbre internacional, es decir, reglas no codificadas pero igualmente basadas en la conducta mantenida por los Estados a lo largo del tiempo y aceptadas como obligatorias. A medida que diversas cuestiones —desde temas comerciales o ambientales, hasta la Internet— requirieron regulaciones internacionales, los Estados en algunos casos se resistieron al establecimiento de normas internacionales de carácter obligatorio, tornando necesaria la búsqueda de otras formas alternativas de regulación. Hace unos años atrás, los juristas y los tribunales internacionales simplemente aceptaban la noción de que no existía normativa que regulara ciertos temas hasta que un nuevo tratado fuera celebrado o los Estados acordaran su consenso a una nueva costumbre internacional. Sin embargo, hoy en día es habitual recurrir al denominado *soft-law*. Es decir, preceptos que emanan de instituciones internacionales que consisten, en cierta forma, en expectativas de conductas pero que no son de aplicación obligatoria por los Estados. Habitualmente, se genera *soft-law* como una solución de compromiso entre aquellos que desean que una cuestión determinada sea regulada definitivamente, y quienes, sin estar en desacuerdo en aspectos sustanciales de la regulación, no quieren quedar sujetos a límites rígidos y reglas obligatorias, probablemente debido a que estiman que no les será posible obtener la aprobación de la legislación interna necesaria para su implementación.

5 Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 2, pp. V, 9-10.

6 Véase especialmente Lavalle, Roberto y Partan, Daniel G., “International Administrative Law”, *American Journal of International Law*, vol. 75, núm. 3, 1981, p. 644.

Para completar esta breve sinopsis, dentro del ámbito del derecho administrativo internacional podemos destacar, entre otros fenómenos, la participación pública global, las redes transgubernamentales⁷ (o redes de políticas públicas globales), los tribunales administrativos internacionales y el arbitraje administrativo internacional.⁸

A los efectos del presente basta lo ya señalado, a modo de introducción. Nos remitimos a un trabajo anterior para mayor profundidad sobre la materia.⁹

III. BREVE INTRODUCCIÓN AL BANCO MUNDIAL¹⁰

El Grupo del Banco Mundial es la institución multilateral de desarrollo más importante del mundo.

Anualmente, el Banco Mundial otorga créditos a sus miembros —los denominados países “clientes”— por aproximadamente 20 mil millones de dólares y maneja fondos de otras instituciones, por alrededor de 5 mil millones de dólares.

El Banco es el líder indiscutido entre las organizaciones dedicadas al desarrollo y habitualmente coordina otros mecanismos de financiación para proyectos o inversiones —donaciones, fondos provenientes de otras

⁷ Las redes transgubernamentales —también denominadas redes de políticas públicas globales— están jugando un rol cada vez más importante en la regulación internacional. Estas redes constituyen alianzas informales entre agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, empresas transnacionales y participantes de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, corporaciones profesionales o grupos religiosos que se reúnen para analizar o discutir diversos temas de interés común.

⁸ Véase Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2: *La defensa del usuario y del administrado*, 6a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, capítulos XVI (La justicia administrativa internacional) y XVIII (El arbitraje administrativo internacional). La obra puede consultarse en www.gordillo.com.

⁹ Véase Fernández Lamela, Pablo, “Globalización y derecho público. Introducción al derecho administrativo internacional”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, pp. 45-63, en especial pp. 45-56.

¹⁰ Nos basamos en www.worldbank.org; Woods, Ngaire, “Unelected government: making the IMF and the World Bank more accountable” *Brookings Review*, vol. 21, núm. 2, Spring 2003, p. 9; Hunter, David, “Using the World Bank Inspection Panel to defend the interests of project-affected people”, *Chicago Journal of International Law*, Spring 2003, pp. 201-211. También resulta de mucha utilidad la consulta de la obra de Shihata, Ibrahim F. I., *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, 2a. ed., New York, Oxford University Press, 2000, especialmente pp. 1-27.

organizaciones, etcétera—, dirige investigaciones, desarrolla y promueve políticas y otorga asistencia técnica a los Estados miembros.

El Banco es dirigido por la Junta de Gobernadores (*Board of Governors*), que representan a los países miembros, y se reúne una vez al año para establecer las políticas generales de la institución.

Asimismo, la gestión —en especial, las decisiones referentes al otorgamiento de préstamos— está a cargo de los 24 miembros del Directorio Ejecutivo (*Board of Executive Directors*) que se reúne frecuentemente.

El poder de decisión en cuanto a las votaciones en ambos cuerpos es proporcional a la participación de cada país en la formación del capital del Banco. Los Estados Unidos poseen la contribución individual más importante (aproximadamente 17%) y en general los países desarrollados —en especial, los países pertenecientes al G7, que realizan los aportes sustanciales de capital y no reciben créditos, los que se destinan primordialmente a las economías en desarrollo—, controlan las decisiones de los órganos políticos de la institución.

Por una tradición respetada a lo largo de seis décadas, el Banco es presidido por un norteamericano, mientras que al Fondo Monetario Internacional lo dirige un europeo. El presidente del Banco dirige al Directorio y comanda al plantel de empleados del Banco, que cuenta con un *staff* de más de 10,000 personas, que se desempeñan en la sede de Washington y en las filiales en todo el mundo.

El denominado Grupo del Banco Mundial está formado por cinco instituciones de desarrollo relacionadas entre sí: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El “Banco Mundial”, propiamente, está compuesto por las dos primeras instituciones mencionadas.

Concebido hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, en sus principios el Banco colaboró en la reconstrucción de Europa después de la guerra. Luego, a partir de la década de los 70 el Banco se concentró en la lucha contra la pobreza, mediante la asistencia a los países en desarrollo.

Hacia fines de los años 70 —y particularmente a partir de la década de los 80— comenzaron a escucharse voces de protesta con respecto a las políticas encaradas por el Banco y a los resultados —en varios casos ne-

gativos, y hasta en ocasiones catastróficos— de los proyectos financiados por la institución.

Como resultado de esas presiones, la institución adoptó una serie de regulaciones, fijando estándares mínimos en materias especialmente sensibles —impacto de los proyectos en el medio ambiente, en la población, políticas especiales para ciertos grupos particularmente vulnerables, etcétera—.

No obstante lo señalado, las críticas —ciertamente, fundadas— continuaron y forzaron una mayor transparencia en los procedimientos de la organización, así como el establecimiento de políticas en materia de acceso a la información y la creación de mecanismos de control (*accountability*).

Las críticas vertidas al Banco Mundial tocaron un punto —una debilidad institucional— común a la generalidad de las organizaciones internacionales. Toda vez que los sujetos del derecho internacional son los Estados, y las organizaciones internacionales están compuestas por los Estados, esas instituciones responden a estos últimos y no a los ciudadanos de esos países, aunque puedan verse afectados por su actividad —como es el caso de las personas perjudicadas por proyectos financiados por instituciones multilaterales de crédito—.

Además de lo expuesto, cabe recordar que cualquier persona perjudicada por un proyecto financiado por el Banco, no solo carecía de un mecanismo que garantizara que su reclamo sería oído por la organización internacional, sino que tampoco contaba con recursos jurisdiccionales en el ámbito local, atento el principio de inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales, celosamente resguardado hasta nuestros días.

Así las cosas, a fin de comenzar a disminuir la brecha existente en la materia, era necesario generar cambios estructurales en la arquitectura de las organizaciones internacionales, e incorporar nuevos y mejores mecanismos de control que garanticen la participación de los sujetos afectados, y aumenten también el grado de legitimidad del accionar de las instituciones internacionales.

IV. EL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

1. *La creación del Panel de Inspección del Banco Mundial*

Como ya señalamos, el Banco Mundial —luego de una serie de presiones y reclamos de sectores de la sociedad civil global— estableció

una serie de regulaciones —*environmental and social policies*—¹¹ que fijan una serie de requisitos mínimos obligatorios que deben cumplir los proyectos financiados por la institución.

Sin embargo, la mera adopción de esas normativas no provocó cambios inmediatos de importancia en el terreno, y las críticas de las ONG's persistieron, ahora encaminadas a la constitución de un mecanismo de control que garantizara que la organización cumpliera sus propias reglas.

A principios de la década de los noventa, una serie de acontecimientos inusuales llevó a la generación de los cambios exigidos en la organización.

Al respecto, cabe recordar que durante el periodo de 1992-1994 los demócratas controlaban tanto la presidencia como el congreso norteamericano. Asimismo, un líder reformista —el congresista Barney Frank— ocupaba la presidencia de un subcomité clave de regulación bancaria.¹²

La oportunidad política concreta para catalizar la cuestión la concedió el debate anual sobre el presupuesto para ayuda exterior de la Cámara de Representantes norteamericana. En ese escenario, coaliciones de organizaciones no gubernamentales presionaron a los congresistas estadounidenses, con la finalidad de condicionar la continuidad del aporte norteamericano a las finanzas del Banco Mundial, al establecimiento de un sistema de control, y a la fijación de una política clara en materia de acceso a la información pública.¹³

Las organizaciones no gubernamentales reclamaron que el mecanismo de control a crearse cumpliera con tres requisitos básicos: *a)* ser independiente del *staff* del Banco, *b)* ser transparente, y *c)* ser accesible por las comunidades locales más afectadas por los proyectos del Banco.¹⁴

Esta situación llevó a que el presidente del Banco Mundial proponga a mediados de 1993 la instalación de un *Independent Inspection Panel*, la

11 Por ejemplo, *Environmental Assessment, Indigenous Peoples, Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects, Involuntary Resettlement*, etcétera.

12 *Sub-Committee on International Development, Finance, Trade and Monetary Policy of the Banking, Finance and Urban Affairs Committee, U.S. House of Representatives*.

13 Peticionaron ante el subcomité del Congreso norteamericano —y actuaron en otros foros, como los parlamentos de Suiza y Alemania— representantes de: *Environmental Defense Fund, National Wildlife Federation, Natural Resources Defense Council, CIEL, the Bank Information Center, y Friends of the Earth*.

14 Hunter, David, *op. cit.*, nota 10, p. 204.

que se concretó en septiembre del mismo año¹⁵ y comenzó a operar oficialmente en abril de 1994.

2. *El funcionamiento del Panel*¹⁶

El objetivo de la creación del Panel es establecer un foro independiente al que puedan acudir todas las personas directamente perjudicadas por un proyecto financiado por el Banco Mundial —es decir, por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o por la Asociación Internacional de Fomento—, a fin de requerir que el Banco actúe de conformidad con sus propias políticas y procedimientos (*in accordance with its own policies and procedures*).

El trabajo del Panel consiste en evaluar las actividades del Banco, a partir de los estándares establecidos en sus propias políticas y procedimientos.

No se trata de un tribunal de justicia. La función del Panel es realizar investigaciones independientes a fin de determinar si el Banco cumple sus propias regulaciones.

La actividad del Panel consiste en recibir solicitudes de inspección, y emitir informes recomendando al Directorio la realización de una inspección sobre la cuestión. Luego, en caso que el Directorio decida autorizar la inspección, el Panel la efectúa y confecciona un informe.

La finalidad de la función de inspección, a cargo del Panel —de acuerdo a lo expresado por el propio presidente del Banco Mundial, al presentar la nueva institución al *staff* del organismo¹⁷— consiste en complementar las responsabilidades y funciones de los sistemas preexistentes de control de calidad en la preparación e implementación de los proyectos.¹⁸

15 *Resolution of the Executive Directors (the Board) establishing the Inspection Panel (International Bank For Reconstruction and Development, International Development Association, Resolution No. IBRD 93-10, Resolution No. IDA 93-6, September 23, 1993).*

16 Nos basamos en Fox, Jonathan A., “The World Bank Inspection Panel: Lessons from the first five years”, *Global Governance*, vol 6, núm. 3, 2000, p. 279; Hunter David, *op. cit.*, nota 10, pp. 201-211; www.worldbank.org.

17 *The World Bank Inspection Panel, Letter from Lewis T. Preston to all Staff, September 24, 1993.* Véase Shihata, Ibrahim F. I., *op. cit.*, nota 10 p. 9, en especial la nota 21 del texto.

18 Es decir, la preparación, supervisión y evaluación (*preparation, supervision and evaluation*) de los proyectos financiados por el Banco Mundial. Las primeras dos funciones están a cargo del *staff* operativo, mientras que la última está a cargo del Operations Evaluation Department (OED). Adviértase también, que la función de inspección tam-

El Panel se compone de tres miembros permanentes —elegidos por el Directorio, a propuesta del presidente— que cumplen períodos de cinco años de servicio. Para garantizar la independencia de los miembros del Panel, finalizado el lapso de sus nombramientos, éstos no pueden desempeñarse nunca más para el Banco Mundial. Asimismo, los candidatos a integrar el cuerpo no pueden haber trabajado para el Banco durante los dos años anteriores a su designación.

El Panel cuenta con un plantel administrativo de apoyo, compuesto de cinco personas.

En cuanto a los requisitos de admisibilidad (*eligibility criteria*) de las solicitudes de inspección, los peticionantes deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Los afectados deben ser dos o más personas con intereses comunes que habiten el territorio del país que recibe la financiación.
- b) La solicitud debe manifestar que una violación grave de las normas del Banco ha causado —o es probable que cause— un efecto materialmente perjudicial en los solicitantes.
- c) La solicitud debe manifestar que la cuestión ha sido puesta en conocimiento de la administración del Banco y que, en opinión del solicitante, ésta ha fallado en responder adecuadamente, demostrando que ha seguido o está tomando las medidas necesarias para seguir las políticas y procedimientos del Banco.
- d) La cuestión no se relaciona con contrataciones.
- e) El préstamo objeto de la cuestión no ha sido cerrado o ha sido sustancialmente desembolsado.¹⁹
- f) El Panel no ha efectuado previamente una recomendación sobre la cuestión en examen, o si lo ha hecho, la solicitud debe manifestar que existe nueva evidencia o circunstancias que no eran conocidas al momento de la solicitud anterior.

Una vez comprobado que la solicitud se refiere a una cuestión que no está manifiestamente fuera de la órbita de competencia del Panel, su presidente la registra, y notifica al reclamante y al Directorio. Asimismo, se

co se confunde con la de auditoría interna, a cargo del Internal Auditing Department (IAD) del BM.

¹⁹ Se entiende por “sustancialmente desembolsado” que la ejecución de los fondos haya superado el 95%.

envía una copia de la petición a la administración del Banco que cuenta con 21 días para responder.

Luego, una vez recibida la respuesta del Banco, el Panel, dentro del plazo de 21 días examina la solicitud de inspección y la respuesta del Banco, y emite una recomendación al Directorio señalando si la solicitud, a su criterio, motiva una investigación exhaustiva.

El Directorio del Banco cuenta con facultades para aprobar o denegar la solicitud de una investigación exhaustiva. No obstante, a partir de los cambios en los procedimientos del Panel efectuados en 1999, el Directorio ha autorizado, casi automáticamente, las investigaciones recomendadas por el Panel.

Una vez que se autoriza una investigación exhaustiva, el Panel cuenta con amplias facultades para realizar ese procedimiento, incluyendo acceso a todo el personal del Banco. Concluida la investigación, el Panel emite un informe evaluando el cumplimiento de las políticas del Banco. En un plazo de seis semanas, el *staff* debe remitir al Directorio su propio informe con recomendaciones basadas en los hallazgos del Panel. El informe del Panel, las recomendaciones del *staff*, y la decisión del Directorio toman estado público en un lapso máximo de dos semanas.

Hasta el momento (abril de 2005), el Panel ha recibido 36 solicitudes de inspección, de las cuales se registraron 31. Sobre ese total, en 19 casos el Panel recomendó la realización de una investigación y el Directorio Ejecutivo aprobó 14, restando que decida una solicitud. Es decir, hasta ahora, en casi el 80% de los casos en que el Panel recomendó una investigación, el Directorio la autorizó.

V. CONCLUSIONES

Como conclusiones preliminares, respecto de la importancia institucional del Panel de Inspección y su labor como mecanismo de control, podemos destacar las siguientes:

1. El Panel de Inspección del Banco Mundial sirvió de modelo para otras instituciones (IDB y ADB, por ejemplo) aunque con diferencias, ya que en los supuestos señalados no se crearon cuerpos permanentes, sino que —de acuerdo a la regulación adoptada en esas instituciones— se forman paneles de acuerdo a las necesidades, caso por caso.

2. La creación del Panel de Inspección es un caso de estudio de participación pública global —ONG's que operaron a escala global, cabildeo

en el congreso de los Estados Unidos y otros países centrales, presionando por la adopción de mecanismos de control en las instituciones financieras internacionales—.

3. El Panel recibió varios reclamos —recordar las estadísticas mencionadas en el punto anterior— lo que demuestra su utilidad y credibilidad.

4. Se destaca la legitimación muy amplia que consagra la normativa procesal que regula el acceso al Panel —circunstancia casi sin precedentes, salvo tribunales regionales de derechos humanos, como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos—.

5. Conforme surge de la lectura de los informes y las recomendaciones, así como del análisis de su actividad en general, el Panel demostró independencia, imparcialidad y solvencia técnica.

6. Sus recomendaciones fueron aceptadas por el Directorio en la mayoría de los casos —recordar, en especial, el 80% de *efectividad* de los reportes y recomendaciones formulados por el Panel, que fueron seguidos por el Directorio, que autorizó las inspecciones exhaustivas, casi automáticamente—.

7. A modo de conclusión final, corresponde señalar que —sin desmerecer la importante actividad que desarrolla el Panel de Inspección— consideramos que el control de la actividad de los organismos internacionales debe estar a cargo de nuevos y mejores tribunales internacionales, que efectúen un auténtico control judicial amplio y suficiente.²⁰ En este sentido, la labor del Panel puede considerarse un precedente crucial en el camino hacia el establecimiento de los tribunales internacionales que exige desde hace tiempo la complejidad e importancia de las tareas y responsabilidades de las organizaciones internacionales.

20 Compartimos aquí, lo expuesto por el distinguido jurista, Agustín Gordillo, en su trabajo “La futura responsabilidad de las organizaciones internacionales en un gobierno compartido”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Vocos Conesa, Juan Martín (coords.), *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, pp. 293-308; especialmente p. 303.