

## EL BANCO MUNDIAL: MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DE LOS PROYECTOS\*

Juan Martínez\*\*

El grupo del Banco Mundial (BM) se fundó después de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, a la par que el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este Banco es, específicamente, una cooperativa entre gobiernos para reducir la pobreza mediante la promoción del desarrollo económico y social. En el 2004, el BM otorgó aproximadamente 20 000 millones de dólares en préstamos. Es una cooperativa que agrupa a 184 países miembros, donde cada uno tiene la posibilidad de participar con un voto en relación con el capital de su adscripción. México es uno de los países miembro de esta cooperativa, como la gran mayoría de los países latinoamericanos.

El BM está integrado, a su vez, por cuatro subgrupos importantes. El principal, y básicamente con el que más se trabaja en el caso de México, es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Sociedad Internacional de Fomento; la Corporación Financiera Internacional que se dedica a actividades privadas, el Centro Internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones y el Organismo Multilateral de garantía de inversiones.

En el caso de México, el objetivo fundamental es trabajar para combatir la pobreza, aumentar la competitividad y fortalecer las instituciones y mejorar la sustentabilidad ambiental, junto con los gobiernos y acompañados de la sociedad civil. Esto engloba la mayoría de las políticas de salvaguarda del BM, específicamente aquellas de carácter social y cultural.

Los instrumentos financieros por los cuales trabaja el Banco, por requisición del gobierno y, en algunos casos, por requisición de organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales, se dividen en dos. Primero, a nivel financiero se encuentran los préstamos para proyectos de

\*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlatelolco, D.F.

\*\*Senior Social Specialist del Banco Mundial.

inversión en diferentes sectores, préstamos para el desarrollo de políticas a nivel de cada uno de los países, préstamos para asistencia técnica y canalización de donaciones. Segundo, a nivel no financiero se encuentran los instrumentos de asistencia técnica a los gobiernos, consultorías y estudios sectoriales.

En el contexto de préstamos existe una cartera muy relevante en los temas de desarrollo social y en el tema de desarrollo indígena en América Latina. En México se ha trabajado en colaboración con las contrapartes específicas de gobierno relacionadas con los derechos de los pobres e indígenas.

El ciclo del proyecto del Banco Mundial es importante para entender cuando las políticas de salvaguarda, es decir, las políticas que aseguran la inclusión social de los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables, pueden ser consideradas dentro de este ciclo.

La mayoría de los proyectos tienen que estar enmarcados en la Asistencia Estratégica del País (CAS, por sus siglas en inglés). El Banco Mundial trabaja con cada uno de los países que lo solicitan a través de una estrategia de asistencia que se acuerda con el gobierno oficial de ese país y en consulta permanente con la sociedad civil. Para llevar a cabo esta asistencia estratégica, se desarrolla una serie de consultas específicas donde participan los distintos sectores de la sociedad civil.

Para cada proyecto se asigna un gerente del proyecto que conforma un equipo multidisciplinario. Dentro de este equipo, se encuentran especialistas que se encargan de vigilar que las políticas de salvaguarda del Banco Mundial se cumplan durante el diseño y preparación del proyecto. En cada una de las fases (la identificación, la preparación, la evaluación, la negociación, la ejecución y la evaluación) hay una serie de mecanismos previos que el Banco tiene que revisar y escoger. Por ejemplo, se puede identificar un proyecto para el desarrollo de los pueblos indígenas, se conforma el equipo y se define el título de manera conceptual. Antes de la fase de preparación del proyecto hay reuniones de decisión del equipo de gerencia del Banco con el fin de interactuar con el grupo de control de calidad del Banco Mundial. Este grupo se encarga de vigilar que las políticas de salvaguarda sean aplicadas durante la preparación e implementación de los proyectos. Después de la identificación hay una reunión de decisión muy importante donde se hacen las principales recomendaciones sobre las salvaguardas del Banco Mundial. Asimismo, antes de la evaluación hay otra reunión de decisión y otra antes de la ejecución del proyecto.

El objetivo principal de los mecanismos de exigibilidad del Banco Mundial es que buscan evitar o mitigar los efectos negativos que puedan tener los proyectos financiados por el mismo, específicamente sus actividades relacionadas con los objetivos de desarrollo de cada uno de los proyectos que se plantean.

Estas actividades se dividen en dos grandes rubros. El primero se refiere a las políticas de salvaguarda que son de supervisión interna. El organismo rector de estas políticas internas es el grupo de control de calidad, que regularmente no participa en el diseño de los proyectos sólo se encarga de hacer las salvaguardas en cada uno de ellos. El segundo rubro se refiere al Panel de inspección, que es una supervisión externa.

Las políticas de salvaguarda son de carácter ambiental, social y legal, las cuales se ponen en marcha con etapas de identificación y preparación del ciclo del proyecto. El elemento central de las salvaguardas ambientales y sociales es la consulta con los actores relevantes de la sociedad civil, incluyendo ONG's, organizaciones de base, comunidades, iglesias, etcétera. La consulta es siempre responsabilidad del país, es decir, el Banco vigila que el país que solicita el proyecto lleve a cabo este tipo de consultas durante la preparación y la implementación del proyecto.

Las salvaguardas para pueblos indígenas son una de las más relevantes. Éstas evalúan el impacto de los proyectos en pueblos indígenas y garantizan la participación y beneficio de manera culturalmente apropiada. Su componente principal es la identificación de la población indígena, es decir, reconocer sus formas organizativas, la forma de tomar decisiones y sus preferencias de participación en los proyectos. Para realizar esto, se lleva a cabo una evaluación social que es el eje conductor, se ayuda a identificar quiénes son los beneficiarios de este proyecto y cómo deben participar activamente para la implementación del mismo. También la política sobre pueblos indígenas indica que se tienen que hacer consultas informadas con los beneficiarios y sus autoridades de acuerdo con sus formas de usos y costumbres, las consultas deben ser con las autoridades reconocidas legalmente. Además, se realiza un plan de desarrollo de los pueblos indígenas en el marco del proyecto en la etapa de preparación, se organiza una serie de actividades con recursos financieros específicos, así como indicadores que ayudan a vigilar la implementación del proyecto y de los compromisos adquiridos.

Existe a su vez, una política de propiedad cultural que está muy vinculada a la del desarrollo de los pueblos indígenas. Ésta se focaliza en los sitios con valor arqueológico, paleontológico, histórico, religioso y natural único

de cada uno de los países. La política del Banco indica que prefiere declinar inversiones que afecten negativamente dichos sitios, es decir, no está dispuesto a financiar este tipo de inversiones. Colateralmente, si el gobierno en consulta con la sociedad civil decidiera que hay que seguir con la inversión, se tendría que buscar la manera de aplicar o reubicar a las personas involucradas. Aquí aplicaría otra política del Banco Mundial relacionada con la salvaguarda sobre la política de asentamiento involuntario, que tiene una serie de premisas que deben ser consideradas durante la preparación e implementación del proyecto.

Por otra parte, los mecanismos de exigibilidad externos se relacionan con el Panel de inspección creado en septiembre de 1993. La función del Panel es investigar si el diseño, la evaluación y la ejecución de los proyectos que reciben financiamiento del Banco Mundial cumplen con las políticas de operación desde una posición externa. Es el primer mecanismo creado por una Institución Financiera Internacional para establecer un vínculo directo entre su órgano de gobierno, es decir, entre el Directorio o Cooperativa, y los beneficiarios de los proyectos. De manera casi simultánea, se aprobó una política mejorada de acceso público a la información sobre proyectos. A nivel conceptual, es una obligación publicar las características de todos los proyectos (el concepto, los objetivos, elementos y área de influencia) en la página del Banco Mundial.

El Panel de inspección se integra por tres expertos externos, seleccionados por el presidente del Banco Mundial. Sin embargo, el Panel es una oficina descentralizada que reporta al directorio y su financiamiento está garantizado, por lo cual no hay posibilidad de que este mecanismo desaparezca. El Panel de inspección responde a cualquier solicitud de dos o más personas que presenten algún reclamo por una supuesta afectación como consecuencia del proyecto. El Directorio también puede solicitar investigación, con la condición de que el préstamo cuestionado debe estar activo, es decir, que ya esté en proceso de implementación, y debe tener un desembolso menor a 95%.

La mayoría de las solicitudes están relacionadas con políticas de salvaguarda, donde el Panel es un mecanismo de última instancia, es decir, muchos de los reclamos son canalizados primero al equipo del proyecto para que llamen la atención y el gerente pueda actuar sobre los impactos que se estén observando desde el punto de vista de la sociedad civil. Si no hubiese respuesta por parte del equipo de la gerencia, el proyecto se podría llevar a los niveles directivos del propio Banco. Es importante resaltar que el Panel

de inspección investiga al Banco, no al país receptor del préstamo y tampoco hay tiempo límite para una investigación. El Panel es un órgano de investigación que no emite recomendaciones para corregir las fallas que descubre, sólo elabora un informe sobre la investigación realizada. La administración del Banco debe responder al informe del Panel y recomendarle al Directorio medidas correctivas si así las considera pertinentes.

Desde la creación del Panel se han atendido 36 solicitudes. La gran mayoría de éstas han sido declinadas a favor de los beneficiarios o se han hecho medidas correctivas que beneficiaron a los proyectos. Las solicitudes incluyen proyectos sobre reforma agraria y alivio de la pobreza en Brasil y ajuste de estructura en Argentina. En México, ha habido dos experiencias con el Panel de Inspección.