

GLOBALIZACIÓN Y DERECHO PÚBLICO. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

Pablo FERNÁNDEZ LAMELA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La globalización como fenómeno multidimensional*. III. *La globalización y su influencia en el derecho público*. IV. *El denominado “derecho administrativo internacional”*. V. *Los organismos internacionales y su ordenamiento jurídico*. VI. *La participación pública global*. VII. *La regulación internacional*. VIII. *Las redes transgubernamentales (o redes de políticas públicas globales)*. IX. *Los tribunales administrativos internacionales*. X. *Breve introducción al Banco Mundial*. XI. *El caso del World Bank Inspection Panel (WBIP)*. XII. *El funcionamiento del World Bank Inspection Panel*. XIII. *Comentarios finales*.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es señalar algunas experiencias que demuestran el reciente desarrollo de una rama del derecho administrativo cada vez más creciente e importante: el derecho administrativo internacional. A fin de introducirnos a su estudio, identificaremos algunos de sus elementos y tópicos básicos, dejando en claro que cualquier conclusión que se exponga al respecto sólo puede tener carácter provisorio, dado que se trata de un tema en constante evolución y aún no consolidado.

Si bien no se trata —en absoluto— de una cuestión totalmente novedosa, cabe destacar algunas de las más recientes evoluciones y cambios —así como recordar otros rasgos de mayor antigüedad—, dentro del marco de la acentuación del proceso de globalización, que brevemente también comentaremos a continuación.

II. LA GLOBALIZACIÓN COMO FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL¹

Como una primera aproximación —y sin dejar de reconocer el carácter polémico y discutido de la noción— puede caracterizarse en términos generales a la globalización (o mundialización) como la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, políticos, sociales y culturales de alcance mundial sobre aquellos de carácter regional, nacional o local.

En otras palabras, se trata de un proceso de pérdida de poder por parte de los Estados naciones y su consecuente traspaso a esferas de poder de carácter global.

Ello es así, sin dejar de advertir que los Estados naciones conservan aún —y presumiblemente conservarán por largo tiempo— una cuota de poder importante en lo referente a las políticas a implementar en sus respectivos ámbitos territoriales.

Lo señalado no implica desconocer que los diversos actores participantes del proceso de globalización poseen carácter desigual, siendo preponderante en su evolución la influencia de los gobiernos de los países desarrollados y las empresas multinacionales. Luego, en menor medida interactúan los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones no gubernamentales.

Asimismo, corresponde destacar la creciente tensión —y por momentos fuerte contradicción— entre el aumento de los problemas de carácter global —paralelamente a un naciente “interés público global”— y la persistencia de sistemas políticos básicamente nacionales y locales. De esta forma, este “déficit de gobernabilidad global” acentúa las presiones que enfrentan los gobiernos nacionales por parte de sus ciudadanos, en contraste con la estrechez de sus márgenes de acción derivada del mismo proceso de globalización. Existen diversas dimensiones del proceso de globalización:

¹ Nos basamos en: Varios autores, *Globalización y desarrollo*, Naciones Unidas, CEPAL, 2002, pp. 17-27; PREM Grupo de políticas económicas y Grupo de economía para el desarrollo (Banco Mundial), ¿Qué es la globalización?, abril de 2000, www.worldbank.org; Farazmand, Ali, “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 6 núm. 59, 1999, p. 509; Arthurs, Harry, “Globalization and Its Discontents”, *Journal of Business Administration and Policy Analysis*, vol. 24-26, 1996, p. 132; Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz, *La sociedad global*, Buenos Aires, Editorial 21, 1999.

- a) *La globalización financiera*, con inmensos flujos de capital especulativo de corto plazo circulando por los mercados financieros mundiales. Durante la última década, los ahorristas de varios países —especialmente, de los países centrales— han aumentado la diversificación de sus carteras con activos financieros del exterior (bonos, acciones, u otros títulos extranjeros). Paralelamente, los prestatarios han buscado progresivamente fuentes de financiamiento externo, además de las nacionales. En 1995, se estimaba que más de 9 billones de dólares en activos bancarios en todo el mundo pertenecían a depositantes no residentes en el país donde se ubicaba la cuenta o estaban denominados en una moneda emitida fuera del país.
- b) *La globalización comercial*. Mercaderías y servicios comercializados en todo el planeta configuran una cuota fundamental del PBI mundial. Una parte cada vez mayor de los gastos dedicados a bienes y servicios se dedica a importaciones de otros países, y una porción creciente de la producción de los países se vende a extranjeros en calidad de exportación. En los países desarrollados la proporción del comercio internacional respecto del producto total aumentó de 32.9% a 37.9% entre 1990 y 2001, mientras que en idéntico periodo, en los países en desarrollo, la proporción se incrementó de un 33.8% a 48.9%. En este aspecto, las empresas transnacionales juegan un rol muy importante, toda vez que una porción significativa del comercio mundial consiste en transacciones entre filiales de esos grupos económicos. Emerge un sistema de producción global que —con sus costos cada vez más reducidos— paulatinamente reemplaza a la producción nacional, siendo actualmente posible “elaborar un producto en cualquier lugar, usando recursos de cualquier lugar, por una empresa ubicada en cualquier lugar, para ser vendidos en cualquier lugar”. La cantidad de empresas globales aumentó de 3,500 en 1960 a 40,000 en 1995, representando un 40% del comercio mundial. Como resultado de los procesos de fusión —y hasta “mega-fusiones”— se produjo una concentración de la estructura corporativa global en la cual las 300 transnacionales más grandes controlan el 70% de la inversión extranjera directa y alrededor de un tercio del total de activos de las empresas multinacionales.
- c) *La globalización de las comunicaciones y de las tecnologías de la información*. El mercado mundial de las comunicaciones ha sido revolucionado por el avance de las tecnologías en los últimos años,

cuyo paradigma por excelencia es Internet. La globalización económica ha sido alentada por el progreso tecnológico que está disminuyendo los costos de transporte y comunicaciones entre los países. El acentuado descenso en el costo de las telecomunicaciones, y del procesamiento, almacenamiento y transmisión de la información, promueven aún más la localización y el aprovechamiento de las oportunidades comerciales alrededor del mundo, la coordinación de operaciones en lugares remotos y la venta de servicios y productos en línea que antes no podían comercializarse en escala internacional.

- d) *La globalización institucional.* En los últimos tiempos, los organismos internacionales, y particularmente las denominadas instituciones financieras internacionales (como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) han evidenciado un mayor protagonismo en la esfera mundial. Así también, la Organización Mundial del Comercio (OMC) encargada de la regulación del comercio internacional, ha sido blanco de fuertes críticas. Los organismos internacionales tienen a su cargo, entre otras funciones, el establecimiento de normas y parámetros de alcance mundial, la supervisión del cumplimiento de tratados y normas internacionales y el asesoramiento y asistencia a gobiernos en las materias de su competencia. Además, la arquitectura institucional internacional ha sido revitalizada en años recientes, mediante la formación de redes intergubernamentales o redes de políticas públicas globales, integradas por funcionarios nacionales, internacionales, empresas transnacionales y participantes de la sociedad civil.
- e) *La globalización de la sociedad civil.* Las organizaciones no gubernamentales hace tiempo han traspasado las fronteras nacionales y operan mediante filiales y grupos o redes de alcance mundial (es el caso de Greenpeace o Transparency International) que se ocupan de asuntos que trascienden las fronteras nacionales, y que bien pueden caracterizarse como problemas globales o de interés público global.
- f) *La globalización de los valores y los derechos humanos.* Los Estados han celebrado —en ocasiones, bajo el auspicio de organismos internacionales como la ONU— diversos instrumentos internacionales y regionales que consagran derechos humanos básicos, los que han sido ratificados, en una importante porción, por la mayor parte de los países.

La globalización genera mayores oportunidades, por ejemplo, el acceso a nuevos mercados, a inversiones o tecnologías. Pero también entraña riesgos y consecuencias negativas.² Entre estas últimas, se han señalado: la disminución o pérdida de soberanía de los Estados, la concentración del poder global, así como una mayor dependencia de las naciones menos desarrolladas de los factores de poder global.

Sin embargo, la globalización no supone la inmediata desaparición del Estado y su burocracia —que siguen siendo fundamentales para asegurar la gobernabilidad global—, aunque sí ocasiona cambios de envergadura en su modulación y funcionamiento.³

III. LA GLOBALIZACIÓN Y SU INFLUENCIA EN EL DERECHO PÚBLICO

En el presente trabajo nos concentraremos en la dimensión institucional de la globalización y su contrapartida: la globalización de la sociedad civil. Todo ello, sin dejar de tener en cuenta el trasfondo de las otras dimensiones del proceso de globalización, que se retroalimentan permanentemente, configurando un único fenómeno, con diversas manifestaciones.

En especial, nos referiremos a las instituciones financieras internacionales, y dentro de ellas, al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, es decir, el “Banco Mundial”.

En particular, estudiaremos una institución creada en el seno del Banco Mundial: el *World Bank Inspection Panel* (en adelante, WBIP) o Panel de Inspección del Banco Mundial.

El WBIP constituye un ejemplo muy particular de participación pública en la esfera global, tanto en lo que se refiere a los antecedentes de su creación como a sus funciones. Y en ambos casos, las organizaciones no gubernamentales de alcance mundial son protagonistas fundamentales de los cambios institucionales que llevaron a su establecimiento y consolidación.

IV. EL DENOMINADO “DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL”

El derecho administrativo, tradicionalmente caracterizado como derecho “interno” de los Estados, desde hace tiempo comprende también al

² Véase Bauman, Zygmunt, *La globalización: consecuencias humanas*, Buenos Aires, FCE, 1999.

³ Véase Farazmand, Ali, *op. cit.*, nota 1.

denominado “régimen administrativo internacional”, es decir, el ordenamiento administrativo propio de los organismos internacionales.⁴

Las organizaciones internacionales —la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OMC— cuentan con regímenes propios de contrataciones y personal, así como tribunales administrativos internacionales que resuelven diferendos entre las entidades y sus empleados.⁵

Asimismo, cabe destacar el creciente desarrollo de normas internacionales, muchas de ellas de carácter administrativo.⁶ Por ejemplo, en materia ambiental, comunicaciones, salud, transporte, etcétera.⁷

La acentuación del proceso de globalización en los últimos años promovió el desarrollo de los mercados mundiales y una mayor interrelación entre los países en todas las esferas. Consecuentemente, la comunidad internacional incrementó la regulación internacional para atender problemas de carácter global —comercio, medio ambiente, etcétera—. Esta situación motivó la creación de nuevas organizaciones internacionales y la expansión y adaptación de las ya existentes, así como el establecimiento de redes transgubernamentales.⁸

V. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SU ORDENAMIENTO JURÍDICO⁹

De modo similar a los Estados nacionales, cada organismo internacional posee una organización administrativa y cuenta con una dotación de presupuesto y de personal adecuada para cumplir su misión.

⁴ Véase Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, pp. V-9/10, FDA, Buenos Aires, 2003.

⁵ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 4.

⁶ *Idem.*

⁷ Véase especialmente Lavalle, Roberto y Partan, Daniel G., “International Administrative Law”, *American Journal of International Law*, vol. 75, núm. 3, 1981, p. 644.

⁸ 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; Ali Farazmand, “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 de 2001, pp. 1477-1506.

⁹ Nos basamos en Barberis, Julio A., *Formación del derecho internacional*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1994, pp. 149-154.

El ordenamiento jurídico de las organizaciones internacionales regula el modo de funcionamiento de sus diversos órganos: establece su competencia, los procedimientos administrativos que deben cumplimentarse para el logro de sus fines, las relaciones de jerarquía, los sistemas de control, etcétera. También dispone las obligaciones y derechos del personal de la organización, que son agentes internacionales, ya que responden exclusivamente a ella y no a sus estados de origen.

Asimismo, el ordenamiento jurídico del organismo internacional regula las relaciones de la organización con los otros sujetos del derecho internacional, y establece los órganos competentes para representarla en la esfera internacional.

Estos aspectos que comentamos —así como la estructura interna de las organizaciones, habitualmente dispuesta de modo similar al sistema de división de poderes— del derecho de las organizaciones internacionales guardan notoria similitud con los ordenamientos jurídicos estatales.

Asimismo, en ocasiones, las normas que constituyen y regulan el funcionamiento de las organizaciones internacionales —habitualmente, tratados internacionales— les otorgan facultades para administrar determinados recursos naturales o regular ciertas materias. Es decir, existen delegaciones o transferencias de competencias —tradicionalmente a cargo de los estados nacionales— a favor de las instituciones internacionales.

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.

VI. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA GLOBAL

En los últimos años, presenciamos un fenómeno muy destacado, tanto a nivel local, como global: el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, con muy diversos fines de interés público. Es decir, las habitualmente denominadas “organizaciones no gubernamentales” (ONGs).¹⁰

¹⁰ Al respecto, véase Ratner, Steven R., “International Law: the Trials of Global Norms”, *Foreign Policy*, núm. 110, primavera de 1998, p. 65. Véase también Chomsky, Noam, *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*, Barcelona, Crítica, 2000, esp. pp. 143-174.

Contando cada vez con más y mejores recursos —humanos y financieros— y evolucionando hacia una mayor “profesionalización” y expansión de sus actividades, las ONGs han provocado —y sin duda alguna, provocarán— algunos cambios de importancia en las relaciones entre los particulares y los gobiernos y las administraciones públicas, así como otros factores de poder, como las organizaciones internacionales y las empresas,¹¹ por ejemplo.

En el presente trabajo analizaremos un ejemplo de intervención exitosa de organizaciones no gubernamentales —en el caso, se trató de redes de ONGs que trabajaron conjuntamente— en el campo de la arquitectura organizacional de las instituciones internacionales (en especial, en relación con el control de las actividades de esas organizaciones). Esa intervención de los sectores organizados de la sociedad civil, operando a escala global y combinada con otros factores, provocó un cambio de importancia en una organización internacional que es habitual objeto de críticas: el Banco Mundial.

Nos remitimos al punto pertinente de este trabajo, para analizar con más detalle el caso concreto que comentamos, por ahora, basta con indicar la presencia de este fenómeno: la participación pública global.

VII. LA REGULACIÓN INTERNACIONAL

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 inter-

¹¹ Al respecto, como señala Sassen, Saskia, “*the question of how citizens should andel these new concentrations of power and ‘legitimacy’ that attach to global firms and markets is a key to the future of democracy*”. Véase Sassen, Saskia, “The Participation of States and Citizens in Global Governance”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, núm. 1, invierno de 2003, pp. 5-28, esp. p. 28.

nacionales de carácter obligatorio, tornando necesario 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.¹²

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,¹³ probablemente debido a que estiman que no les será posible obtener la aprobación de la legislación interna necesaria para su implementación.¹⁴

VIII. LAS REDES TRANSGUBERNAMENTALES (O REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBALES)¹⁵

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.

Investigaciones del Banco Mundial identificaban en 1999 alrededor de 50 diferentes redes de políticas públicas globales que abarcaban un amplio abanico de temas: desde delitos hasta pesca y salud pública.

¹² Ratner, Steven R., *op. cit.*, nota 10.

¹³ Clark Arend, Anthony, *Legal Rules and International Society*, Nueva York, Oxford US, 1999, pp. 24-25.

¹⁴ Ratner, Steven R., *op. cit.*, nota 10.

¹⁵ Nos basamos en Reinicke, Wolfgang H., “The other World Wide Web: Global Public Policy Networks”, *Foreign Policy*, diciembre de 1999, p. 44; Kinney, Eleanor D., *op. cit.*, nota 8, pp. 425-427.

Las redes otorgan un espacio de participación accesible para grupos de la sociedad civil hasta entonces ignorados, reduciendo el déficit democrático que suele criticarse a las instituciones internacionales.¹⁶ Si bien sus objetivos y presupuestos son aún algo limitados, algunos logros sugieren que pueden aportar soluciones para los problemas globales y mejorar los principios y métodos de la regulación internacional.

La mayoría de las redes de políticas públicas globales surgieron en los últimos años —en varias ocasiones, bajo el auspicio de una organización internacional— como una forma de experimentar nuevas vías para compartir conocimientos y diseminar información sobre temas específicos.

Las políticas públicas son influenciadas, de modo creciente, por condiciones globales. En consecuencia, las instituciones formales, nacionales e internacionales —parlamentos, agencias gubernamentales y organizaciones internacionales, entre otros— frecuentemente carecen de la visión, la velocidad o la capacidad para adquirir y emplear eficazmente la información crucial que necesitan para elaborar políticas adecuadas.

Las dificultades jurisdiccionales —como las que se presentan en el campo del medio ambiente—, de tiempo —incrementadas por los avances tecnológicos—, así como el necesario abordaje interdisciplinario de varias cuestiones son desafíos que pueden encontrar solución en las redes de políticas públicas globales. Esos espacios de amplia participación proveen de información y experiencia de origen muy diverso, fomentando el aprendizaje mutuo y la colaboración. Asimismo, la estructura informal de estas organizaciones les permite a los participantes adquirir, procesar y diseminar nuevos conocimientos más rápidamente que en las burocracias tradicionales.

IX. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS INTERNACIONALES¹⁷

El establecimiento de organizaciones internacionales, cuyos funcionarios responden únicamente a la organización, tornó conveniente la crea-

¹⁶ Aman, Alfred C. Jr., “Globalization and Governance: The Prospects for Democracy”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, invierno de 2003, vol. 10, núm. 1, pp. 1-3.

¹⁷ Nos basamos en Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, FDA, 2003, t. 2, pp. XVI-10-16; del mismo autor, “Restricciones normativas de los tribunales administrativos internacionales”, en Dafne, Soledad Ahe (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia II*, Buenos Aires, FDA, 2002, pp. 285-298; D. W. Bowett,

ción de tribunales administrativos internacionales que fueran competentes para resolver los conflictos que se presenten entre las OI y sus empleados.

Estos casos no podían someterse a la Corte Internacional de Justicia, ya que ambas partes, particulares y organizaciones internacionales, carecían —y carecen— de legitimación ante ese tribunal. Tampoco podían derivarse a tribunales locales, por aplicación del principio de inmunidad jurisdiccional y toda vez que el derecho a aplicarse es el derecho interno de la organización y no los ordenamientos jurídicos nacionales. Así las cosas, si los derechos de los funcionarios internacionales iban a ser protegidos por un órgano imparcial, se debían crear tribunales especiales.

En 1927 se creó el primer tribunal administrativo en el seno de la Sociedad de las Naciones, que aún hoy continúa funcionando como el tribunal administrativo de la OIT —y su jurisdicción se extiende a muchas otras organizaciones internacionales que tienen su sede en Europa—.

Tras el establecimiento de la ONU, luego de una serie de alternativas iniciales, se creó un tribunal administrativo —en 1949— cuya jurisdicción también puede extenderse a otras organizaciones internacionales.

La composición de estos tribunales varía en cantidad —lo usual son tres jueces— y sus miembros son de diversas nacionalidades, habitualmente guardando un equilibrio en su origen geográfico, lo que garantiza un amplio abanico de visiones y experiencias jurídicas y culturales.

Las personas seleccionadas como magistrados de los tribunales administrativos internacionales gozan de gran experiencia y reputación. Los jueces, por supuesto, son independientes de la organización internacional.

Cada tribunal es asistido por un Secretario General que cumple varios roles fundamentales: es el nexo entre el tribunal y la organización, se ocupa de la recepción de las causas, analizarlas y ordenar su exposición ante el tribunal.

La jurisdicción de los tribunales se extiende a las disputas entre los funcionarios de la organización y la propia OI, relativas a los derechos del personal —remuneraciones, ascensos, sanciones, pensiones, etcétera—. El de-

The Law of International Institutions, Londres, F. A. Praeger, 1970, pp. 258-268; Chul Koh, Byung, *The United Nations Administrative Tribunal*, Louisiana Baton Rouge, State University Press, 1966; Amerasinghe, C. F., “And what About International Civil Servants”, *UN Chronicle*, vol. 35, núm. 4, invierno de 1998, p. 21; del mismo autor, “Judging with and Legal Advising in International Organizations”, *Chicago Journal of International Law*, primavera de 2001, pp. 283-293.

recho aplicado es el derecho interno de la organización internacional, así como los principios generales del derecho administrativo internacional.

En cuanto a los procedimientos, habitualmente las regulaciones que establecen los tribunales —los estatutos— facultan a los mismos jueces para decidir, de modo flexible, las características puntuales de los procesos que sustanciarán.

Los procedimientos son ágiles y en ocasiones incorporan una etapa oral, garantizándose en todos los casos el debido proceso legal —es decir, el derecho a ser oído, ofrecer y producir prueba y obtener una decisión fundada que resuelva la controversia planteada entre el agente internacional y la organización empleadora—.

X. BREVE INTRODUCCIÓN AL BANCO MUNDIAL¹⁸

El Grupo del Banco Mundial es la institución multilateral de desarrollo más importante del mundo. En el año 2002, el Banco Mundial otorgó créditos a sus miembros —los países “clientes”— por más de 19 mil millones de dólares y manejó fondos de otras instituciones, por aproximadamente 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 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

¹⁸ Nos basamos en www.worldbank.org; Ngaire Woods, “Unelected Government: Making the IMF and the World Bank more Accountable”, *Brookings Review*, vol. 21, núm. 2, primavera de 2003, p. 9; Hunter, David, “Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-affected People”, *Chicago Journal of International Law*, primavera de 2003, pp. 201-211.

Banco. Estados Unidos posee 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 —actualmente su presidente es James Wolfensohn—, mientras que al Fondo Monetario Internacional lo dirige un europeo. El presidente del Banco dirige al *Board* 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 Breton Woods, New Hampshire —junto con la institución “hermana”: el Fondo Monetario Internacional— en sus principios el Banco colaboró en la reconstrucción de Europa después de la guerra. Luego, a partir de la década de 1970, el Banco se concentró en la lucha contra la pobreza, mediante la asistencia a los países en desarrollo.

Hacia fines de los setenta —y particularmente a partir de los ochenta— comenzaron a escucharse voces de protesta con respecto a las políticas encarradas por el Banco y a los resultados —en varios casos negativos, y en ocasiones hasta 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 estos últimos puedan verse afectados por su actividad —como es el caso de las personas perjudicadas por proyectos financiados por instituciones multilaterales de créditos—.

Además de lo expuesto, cabe recordar que cualquier persona perjudicada por un proyecto financiado por el Banco, no sólo carecía de un mecanismo que garantice 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.

XI. EL CASO DEL WORLD BANK INSPECTION PANEL (WBIP)

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*— 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 ONGs persistieron, ahora encaminadas a la constitución de un mecanismo de control que garantizara que la organización cumpliera sus propias reglas.

A principios de los noventa, una serie de acontecimientos inusuales motivaron una definición del gobierno de Estados Unidos que 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.

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, los congresistas estadounidenses, presionados por coaliciones de organizaciones no gubernamentales de alcance global —en una situación que también se repitió en Suiza y Alemania— condicionaron la continuidad del aporte norteamericano a las finanzas del Banco Mundial, al establecimiento de un sistema de control y monitoreo, y a la fijación de una política clara en materia de acceso a la información pública.

Las organizaciones no gubernamentales —CIEL, Environmental Defense Fund, Bank Information Center, Friends of the Earth, entre otras— reclamaron que el mecanismo de control a crearse cumpliera con tres requisitos básicos: a) ser independiente del *staff* del Banco, b) ser transparente, c) ser accesible por las comunidades locales más afectadas por los proyectos del Banco.

El accionar clave de los norteamericanos, sumado a condicionamientos similares de mayores financiaciones, por parte de otros gobiernos de países desarrollados —sometidos a idénticas presiones por los mismos actores de la sociedad civil que operaron coordinadamente a escala global— llevó a que el Banco propusiera a mediados de 1993 la instalación de un *Independent Inspection Panel*, idea que se concretó a fines del mismo año y comenzó a operar oficialmente en abril de 1994.

XII. EL FUNCIONAMIENTO DEL WORLD BANK INSPECTION PANEL ¹⁹

El objetivo de la creación del WBIP 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 In-

¹⁹ 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, “Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-affected People”, *Chicago Journal of International Law*, primavera de 2003, pp. 201-211; www.worldbank.org.

ternacional 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.

El Panel se compone de tres miembros permanentes, que cumplen periodos 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 (*Permanent Secretariat*), 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, sustancialmente, que una violación de gravedad de las políticas operacionales y procedimientos 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 del *Staff* del Banco y que, en opinión del solicitante, el *Staff* del Banco 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.
- 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, se la registra, y se notifica al reclamante y al Directorio. Asimismo, se envía una copia de la petición al *Staff* 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, la Junta 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 de dos semanas.

A la fecha de elaboración de este trabajo (diciembre de 2004) el Panel ha recibido veintinueve solicitudes de inspección. Sobre ese total, en dieciséis casos el Panel recomendó la realización de una investigación y el Directorio Ejecutivo aprobó una docena.

XIII. COMENTARIOS FINALES

La bibliografía que se ocupa de los temas expuestos en el presente, suele recordar una distinción entre dos conceptos diversos aunque muy relacionados entre sí.

En este sentido, se afirma que si bien no existe un gobierno mundial (*world government*), sí existe lo que se conoce como *global governance*,²⁰

²⁰ Véase Glossop, Ronald J., "Global Governance Requires Global Government", *Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to "Our Global Neighborhood"*,

es decir ciertos mecanismos de coordinación que operan a escala global,²¹ si bien relativamente dispersos, algunos de los cuales comentamos en este trabajo. Asimismo, cabe destacar que la evolución del derecho administrativo internacional que hasta tiempos relativamente recientes se proyectaba casi exclusivamente en la faz interna de las organizaciones internacionales (como es el caso de los tribunales administrativos internacionales) ahora cobra auge y se proyecta externamente,²² al incrementarse la regulación internacional y al aparecer nuevos mecanismos de control —como el WBIP, que reconoce legitimación a ciertas personas, dando lugar a la génesis de una acción administrativa internacional que aún requiere de auténticos tribunales— que satisfacen una demanda creciente de la sociedad civil global que reclama una mayor transparencia, eficiencia, control y publicidad en las organizaciones internacionales.

Por ello, es de esperar que la (necesaria y cada vez más reclamada) mayor responsabilidad de las organizaciones internacionales culmine con el establecimiento de nuevos tribunales internacionales,²³ superando la estructura limitada de los Paneles de Inspección y otros mecanismos que son pasos importantes pero no suficientes para alcanzar los objetivos deseados.

Asimismo, cabe destacar la necesidad de ahondar en el estudio del derecho administrativo internacional²⁴ —o ahora, ya más “global” que internacional— y que se analicen problemas tales como la participación pública internacional²⁵ (en especial, en cuanto a la participación en la elaboración de las normas internacionales), el rediseño institucional de las organizaciones internacionales, etcétera.

Westport, CT, Praeger Publishers, 1999, p. 44; Battini, Stefano, *Amministrazioni Senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale (Saggi di diritto amministrativo. Collana diretta da Sabino Cassese)*, Milán, Giuffré editore, 2003, p. 10.

²¹ “Governance is an apt term for describing decisionmaking processes that are less formal than a government. Although no international government exists in a world of notionally sovereign nation states, global governance certainly does exist, and these processes have grown deeper in recent decades. One of the key challenges of governance is siting authoritative decisions at the proper level to coincide with the scope of the problem being addressed. The proper level in economic or environmental terms might not match the governmental units available for making and implementing decisions”; Charnovitz, Steve, “The Emergence of Democratic Participation in Global Governance”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, invierno de 2003, vol. 10, núm. 1, pp. 45-77, esp. p. 45.

²² Battini, Stefano, *op. cit.*, nota 20, p. 271.

²³ Como lo destaca Agustín Gordillo.

²⁴ Como sostiene Kinney, Eleanor D. (*op. cit.*, nota 8), en sus interesantes conclusiones, que marcan líneas de investigación fundamentales.

²⁵ Ver Charnovitz, Steve, *op. cit.*, nota 21, pp. 48-56.

En este sentido, el perfeccionamiento de la regulación internacional requiere de la creación de nuevos y mayores mecanismos de participación que resguarden los intereses de todos los afectados, contribuyan a su mayor eficacia, resguarden el interés público global y otorguen mayor legitimación a las organizaciones internacionales, superando —al menos parcialmente— el déficit democrático que se les suele criticar.

Asimismo, también debe ser materia de estudio la relación entre el derecho administrativo internacional y los derechos de los Estados. Al respecto, sólo recordaremos, por mencionar un ejemplo que gran parte de las políticas del Banco Mundial son usualmente adoptadas como regulación interna por muchos Estados.²⁶ La globalización también afecta al derecho administrativo interno de los Estados, tornándolo cada vez menos local y más global, circunstancia en la que también incide la formación de las redes de interés público global y el fenómeno del *soft-law*.

A modo de conclusión, cabe recordar que el marco global, aún susceptible de muchas mejoras y cambios de largo alcance, no puede reemplazar a las funciones que necesariamente deben jugar los Estados naciones —que por supuesto no desaparecen del mapa— adaptándose al nuevo contexto en el marco del proceso de globalización.

La lucha por una mejor calidad institucional²⁷ —y en definitiva por garantizar mejores niveles de vida para la población mundial—, entonces, debe librarse tanto en la esfera local como en la global.²⁸

²⁶ Como lo destaca Benedict Kingsbury: “borrowing states, pushed by the World Bank to apply specified standards for resettlement design and compensation, and often supplied with technical assistance from outside to craft the necessary internal measures frequently adopt World Bank standards as national legal requirements for all projects, even projects in which the Bank is not involved”. Véase Kingsbury, Benedict, “Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-making Process: the World Bank and Indigenous peoples”, *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brown*, Nueva York, Oxford University, 1999, p. 339.

²⁷ “Reform is urgent. Finding meaningful ways of addressing the democracy deficit is timely and worthwhile, given the inherent value of preserving the maximum scope for democratic responsibility (...) Administrative law can play a vital role in the new governance structures and processes now taking shape, ensuring opportunities for individuals, in their capacities as citizens, to participate in the decisions that significantly affect our lives and the communities we are part”; Aman, Alfred C. Jr., “Globalization, Democracy, and the Need for a New Administrative Law”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, invierno de 2003, vol. 10, núm. 1, pp. 125-155, esp. pp. 154 y 155.

²⁸ Y sin dejar de tener en cuenta la creciente importancia de los sistemas de integración regional y sus instituciones, cuyo análisis detallado en relación con los temas expuestos excede el marco de este trabajo.