

## El Banco Mundial y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas por sus proyectos

**Björn Arp**

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Alcalá (España). Socio de la firma Aparicio, Arp, Schamis & Associates LLC, especializada en Derecho internacional público, Washington, D.C. (Estados Unidos).

**Resumen:** El artículo estudia la práctica del Grupo de Inspección del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Asociación Internacional de Desarrollo, así como del Asesor en Materia de Observancia de la Corporación Financiera Internacional y de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones, que forman parte del Grupo del Banco Mundial. El objetivo es analizar cómo estos mecanismos integran los derechos económicos, sociales y culturales en la labor del Banco Mundial, a la vista de que el Banco tradicionalmente se ha centrado en el Estado como sujeto del desarrollo económico y no de la posición jurídica de cada persona individualmente considerada. Todo parece indicar que se ha producido un cambio de paradigma desde una concepción centrada en el Estado a otra concepción en que las personas individuales han adquirido una relevancia jurídica importante en la articulación del desarrollo económico, precisamente para hacerlo sostenible a largo plazo y compatible con las reclamaciones de todos los afectados por ese desarrollo.

**Palabras clave:** Banco Mundial; Grupo de Inspección; Asesor en Materia de Cumplimiento; derechos económicos, sociales y culturales; desarrollo sostenible.

**Abstract:** The article analyzes the practice of the Inspection Group of the International Bank for Reconstruction and Development, and the International Development Association, as well as the Compliance Advisor/*Ombudsman* of the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency, which form part of the World Bank Group. The aim is to examine how these mechanisms integrate economic, social and cultural rights into the performance of the World Bank, given that the Bank

has traditionally had a State-centered vision about economic development. In doing so, the Bank did not deal with the legal position of each person considered individually. The study suggests that a paradigm shift has taken place from a State-centered concept towards one whereby individuals have acquired a certain legal significance in the articulation of economic development. This shift allows a long-term sustainable development consistent with the interests and rights of all those affected by this development.

**Keywords:** World Bank; Inspection Panel; Compliance Advisor/Ombudsman; Economic, social and cultural rights; sustainable development.

Artículo recibido: 31/07/2012 Aceptado: 15/09/2012

## Sumario

1. **Introducción: la tensión entre el desarrollo económico y los derechos económicos y sociales de personas adversamente afectadas**
2. **El marco normativo de derechos económicos y sociales vigente para el Banco Mundial**
  - 2.1. **La competencia normativa del Banco Mundial en materia social y medioambiental**
  - 2.2 **Evolución de las reglas sociales y medioambientales**
3. **Creación de mecanismos de control para los derechos económicos, sociales y culturales en el Banco Mundial**
  - 3.1. **El Grupo de Inspección**
  - 3.2. **El Asesor en Materia de Observancia**
4. **La protección de los derechos económicos, sociales y culturales de personas afectadas adversamente por proyectos del Banco Mundial**
  - 4.1. **La protección de los pueblos indígenas**
  - 4.2. **El reasentamiento de poblaciones: protegiendo la sostenibilidad económica de las poblaciones**
  - 4.3. **La protección del derecho al trabajo**
  - 4.4. **La protección del derecho a la salud**
  - 4.5. **La protección del derecho a la cultura propia**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

## **1. Introducción: la tensión entre el desarrollo económico y los derechos económicos y sociales de personas adversamente afectadas**

El Grupo del Banco Mundial es una agencia especializada de las Naciones Unidas dedicada al desarrollo económico y social de sus Estados miembro. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>1</sup> y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID)<sup>2</sup> son dos instituciones del Grupo del Banco Mundial que trabajan con los gobiernos de los Estados miembro para mejorar los niveles de desarrollo económico y social. La ejecución de los programas apoyados por el Banco queda en manos de los Estados. La Corporación Financiera Internacional (CFI)<sup>3</sup> y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)<sup>4</sup>, que también pertenecen al Grupo del Banco Mundial, ayudan a las empresas en la ejecución de proyectos destinados al desarrollo económico en los Estados miembro; la primera, a través de créditos; y la segunda, a través de garantías a la inversión. El Grupo del Banco Mundial ha contribuido, mediante esta cooperación con los gobiernos y las grandes empresas, a fomentar el desarrollo económico y social. Muchos de los logros obtenidos se inscriben plenamente en el contenido de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, tales como

1 Acuerdo constitutivo del BIRF, entrado en vigor el 27 de diciembre de 1945, publicado 2 UNTS 134; modificado el 17 de diciembre de 1945, publicado en TIAS No. 5929; 16 UNTS 1942. Las ampliaciones de capital del Banco decididas en 1987 y 2010 no tienen relevancia para el presente estudio, porque no afectaban las obligaciones jurídicas internacionales de la institución.

2 Acuerdo constitutivo de la AID, entrado en vigor el 24 de septiembre de 1960, publicado en 6333 UNTS 439.

3 Acuerdo constitutivo de la CFI, adoptado el 5 de diciembre de 1955, publicado en los Estados Unidos en 7 U.S.T. 2197. La versión consolidada es de 28 de abril de 1993, <http://www.ifc.org>.

4 Acuerdo constitutivo de MIGA, adoptado el 11 de octubre de 1985 y entrada en vigor el 12 de abril de 1988. Utilizaremos la abreviatura inglesa MIGA (“Multilateral Investment Guarantee Agency”) por conveniencia, puesto que generalmente se le denomina así también en español.

el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup>, el Protocolo de San Salvador<sup>6</sup> y los tratados de la Organización Internacional del Trabajo sobre condiciones mínimas de trabajo<sup>7</sup>.

Sin embargo, estos logros se producen a un nivel muy general, en que importan los números estadísticos macroeconómicos para demostrar, por ejemplo, una subida del PIB, la reducción de la tasa de desempleo, la reducción del analfabetismo, etc. A pesar de la obvia relevancia de estos indicadores para medir el desarrollo sostenible, estos datos no demuestran que a menudo hay grupos de personas adversamente afectadas por la ejecución de alguno de los proyectos apoyados por el Banco Mundial<sup>8</sup>. Un caso típico son las personas desplazadas por la construcción de una presa hidroeléctrica y la explotación minera. Aunque los indicadores macroeconómicos prometen un incremento significativo del nivel de desarrollo económico y social con la realización de estos proyectos, habrá personas concretas que no mejorarán su condición económica y social con el proyecto, sino que incluso se vean perjudicadas por ello.

5 Adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, Res. de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (nº 16), p. 49; y 993 UNTS 3; entrado en vigor el 3 de enero de 1976.

6 Adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, publicado en Serie de Tratados de la OEA nº 69 (1988); entrado en vigor el 16 de noviembre de 1999.

7 Entre estos tratados se suelen contar los siguientes: Convenio nº 87 de la OIT sobre la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Convenio nº 98 sobre el derecho a organizarse y de negociación colectiva; Convenio nº 29 sobre trabajo forzoso; Convenio nº 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio nº 138 sobre la edad mínima para trabajar; Convenio nº 182 sobre las peores formas de trabajo infantil; Convenio nº 100 sobre remuneración igualitaria; Convenio nº 111 sobre discriminación en el empleo y trabajo.

8 Debe tenerse en cuenta que la propia CFI reconoció que, en el año 2008, el 25% de sus proyectos no han alcanzado objetivos de desarrollo económico en los Estados de inversión; cfr. Independent Evaluation Group, 2008, xiii. Sigue siendo, por tanto, un alto porcentaje de casos que, no solo no avanzan los objetivos de las instituciones financieras, sino que potencialmente pueden causar perjuicio a las personas afectadas por estos proyectos.

Esta tensión entre el desarrollo sostenible de la población de un determinado Estado y la situación particular de las personas afectadas adversamente por este mismo desarrollo, es el que ha llevado al Banco Mundial a crear mecanismos específicos cuyo objetivo consiste en hacer genuinamente sostenible el desarrollo económico y social<sup>9</sup>. Estos mecanismos son el Grupo de Inspección<sup>10</sup> y el Asesor en Materia de Cumplimiento (CAO)<sup>11</sup> de la CFI y MIGA. El presente estudio se plantea cómo estos mecanismos han contribuido a la efectiva aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en situaciones concretas por parte del Banco Mundial. Para abordar este estudio, la sección 2 se ocupa del marco normativo en el que actúan los mencionados mecanismos; la sección 3 analiza el funcionamiento de dichos mecanismos; y la sección 4 analiza su eficacia en la protección de concretos derechos económicos y sociales. Estos derechos fueron seleccionados por su relevancia en la práctica, y se refieren a la protección de los pueblos indígenas, el reasentamiento de poblaciones, la protección en el ámbito del trabajo, el derecho a la salud y la protección de la cultura. En la sección 5 se resumen las conclusiones a las que llega el presente estudio.

## **2. El marco normativo de derechos económicos y sociales vigente para el Banco Mundial**

### **2.1. La competencia normativa del Banco Mundial en materia social y medioambiental**

Los tratados constitutivos de las instituciones del Grupo del Banco Mundial son discretos sobre el alcance de la competencia de adoptar regu-

9 Sobre la evolución general de estos mecanismos a partir de 1993, vid. Suzuki y Nanwani, 2005, 187.

10 Utilizamos la traducción española de “Grupo de Inspección”, utilizada por el propio Banco Mundial, para el término inglés de “Inspection Panel”.

11 Utilizamos la abreviatura CAO en este trabajo porque también la propia institución la emplea en sus documentos adoptados en lengua española. La abreviatura CAO se compone de las letras con las que comienza el nombre inglés de la institución (“Compliance Advisor/*Ombudsman*”).

lación en materia de derechos económicos y sociales. Parece que los Estados, al crear dichas instituciones en Bretton Woods en 1944, consideraban que la competencia para adoptar las normas específicas aplicables sobre derechos económicos y sociales debían permanecer en sus manos y no ser transferidas al Banco Mundial, por tratarse de temas centrales de la política (económica) de cada Estado.

Es así que el art. IV, sección 10, del tratado constitutivo del BIRF veda cualquier ingerencia en los asuntos políticos de sus miembros:

Sección 10. Prohibición de actividad política. El Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro ni tampoco permitirán que la clase de gobierno de un miembro o de miembros interesados sea factor que influya en sus decisiones. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas, y estas consideraciones deberán aquilatarse en forma imparcial con miras a lograr los objetivos enunciados en el Artículo 1<sup>12</sup>.

La misma regla se ve incorporada también en los tratados constitutivos de la AID<sup>13</sup> y la CFI<sup>14</sup>. El tratado constitutivo de MIGA es de 1985, por lo cual es más moderno que los tratados anteriormente citados. En este tratado más moderno no existe una prohibición expresa de interferir en los asuntos políticos, sino meramente una referencia al respeto de las políticas del Estado receptor y que MIGA deba atender a aspectos eminentemente económicos<sup>15</sup>.

Por tanto, ante la falta de competencia en materia de derechos humanos y medio ambiente – que en los primeros años del funcionamiento de esas instituciones financieras fue considerado de índole política – se generó una amplia discusión sobre la forma de expandir este tenor restrictivo. Al principio de su existencia, el Banco Mundial interpretaba literalmente su

12 Art. IV, Sección 10, del tratado constitutivo del BIRF.

13 Sección 6 del art. V del tratado constitutivo de la AID.

14 Sección 9 del tratado constitutivo de la CFI.

15 Art. 12.d del Tratado constitutivo de MIGA.

tratado constitutivo, con el resultado de que no tenía competencia para aplicar normas de derechos humanos<sup>16</sup>. A partir de los años ochenta, esta estricta concepción comenzó a abrirse, admitiéndose que puede haber consideraciones “relevantes” que lleven a tomar en cuenta aspectos de naturaleza política (Shihata, 1988, 42–43). En el contexto de esta evolución, el Congreso estadounidense adoptó una ley que condicionaba la actuación del representante norteamericano en la Junta de Directores Ejecutivos del Banco, así como las aportaciones de fondos de dicho Estado, a medidas que respetaran los derechos humanos y el medio ambiente<sup>17</sup>. Esta medida fue el origen para que el Banco paralizara algunos proyectos a partir de 1987. En 1989, el Banco Mundial comenzó a exigir a los Estados prestatarios que elaborasen Planes Nacionales Ambientales (Sanahuja, 1994, 59).

Los derechos humanos y el medio ambiente se fueron abriendo camino en el Banco Mundial, hasta que, a partir de 1998, el Banco reconoció expresamente obligaciones internacionales sobre algunos derechos humanos y sobre consideraciones medioambientales. Al principio de este proceso de reconocimiento, se consideró que una acción directa del Grupo del Banco Mundial en esta materia excedía de su competencia como institución de desarrollo, pero que su acción podía contribuir indirectamente a mejorar la situación de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>18</sup>. Esta postura ya valoraba ciertos derechos

16 A principios de los años cincuenta del siglo XX, cuando se estaba elaborando el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tanto el BIRF como el Fondo Monetario Internacional rechazaron la invitación para participar en las sesiones porque consideraban que la materia de los derechos económicos, sociales y culturales no formaba parte de sus competencias; cfr. Gianviti, 2005, 115.

17 22 U.S.C. §§ 262d y 262p.

18 Cfr. World Bank, 1998, 3. El consejero general I.H.I. Shihata señaló en su informe sobre las actividades políticas del Banco Mundial de 1995, que el Banco Mundial debe considerar los derechos económicos, aunque manteniendo una postura más estricta frente a los derechos políticos. Estos últimos solo serían directamente aplicables por el Banco si estuviera obligado a ello, por ejemplo, a través de una resolución del Consejo de Seguridad. Vid. “Prohibition of Political Activities in the Bank’s Work. Legal Opinion

humanos como factor relevante para sus políticas, y esta valoración se extendió progresivamente hasta que se consideraron prácticamente todos los derechos humanos integrados en la agenda de trabajo del Banco Mundial. Esta generalización de la presencia de los derechos humanos en el Banco Mundial fue en gran medida debida al consejero general Roberto Dañino durante su mandato entre 2003 y 2006<sup>19</sup>.

Este enfoque bastante amplio seguido actualmente por el Grupo del Banco Mundial reafirma el carácter universal e indivisible de los derechos humanos. A la amplia atención que el Banco Mundial presta en la actualidad a los derechos humanos en los proyectos que financia, se añade que en ejecución de su facultad reguladora de las condiciones de concesión de proyectos haya creado un régimen autónomo de derecho internacional en materia de estándares sociales y medioambientales, que exponemos a continuación.

## 2.2 Evolución de las reglas sociales y medioambientales

La labor normativa del Banco Mundial encuentra su origen en los “indicadores de gobernabilidad” (*governance indicators*) del Instituto del Banco

of the General Counsel, 11 July 1995, SecM95-707, de 12.07.1995”, en Shihata, *The World Bank Legal Papers*, 2000, 234. Vid. también “International Financial Institutions & Human Rights Law. Legal Analysis by the Center for International Environmental Law”, Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, 127th Regular Period of Sessions – March 1, 2007, Public Hearing: Human rights violations and responsibility of international financial institutions, p. 3.

19 Cfr. el informe del consejero jurídico del Grupo del Banco Mundial, Dañino, 2006, 8. Esta concepción de los derechos humanos se evidencia también en la actual revisión de las políticas de sostenibilidad de la CFI. En la introducción a las políticas de sostenibilidad se incluye el siguiente párrafo: “IFC recognizes the responsibility of the private sector to respect human rights. [...] IFC demonstrates its commitment to respect human rights through its due diligence of the level and quality of the risks and impacts identification process carried out by its clients against the requirements of the Performance Standards, informed by country, sector, and sponsor knowledge”; cfr. “Policy on Social and Environmental Sustainability – V2”, de 1 de diciembre de 2010, p.11.



Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2007). El Banco Mundial adoptó dichos indicadores tras observar que no se podía luchar contra la pobreza aplicando solamente variables macroeconómicas, sino que una lucha efectiva contra la pobreza abarca necesariamente el pleno goce de los derechos humanos, tanto civiles como económicos (Shihata, *The Dynamic Evolution...*, 2000, 249).

Las cuatro instituciones financieras adoptaron normas sociales y medioambientales para desarrollar y aplicar los indicadores de gobernabilidad. El resultado de este proceso normativo fue que en la actualidad el BIRF y la AID cuentan con las Políticas Operacionales del Banco Mundial (conocidas en inglés por sus siglas OPs), y los Procedimientos Bancarios (conocidas en inglés por sus siglas BPs)<sup>20</sup>. Las Políticas Operacionales son declaraciones cortas y precisas que se fundamentan en los tratados constitutivos de las instituciones del Banco, y que establecen las condiciones generales y las políticas aprobadas por los Directores Ejecutivos. Las Políticas Operacionales establecen los parámetros para la realización de las operaciones, y especifican y describen las circunstancias en que son admisibles excepciones a esas políticas<sup>21</sup>. Los Procedimientos Bancarios explican cómo el personal del Banco debe ejecutar las políticas establecidas en los programas operativos<sup>22</sup>, estableciendo los procedimientos y la documentación necesarios para garantizar la coherencia y la calidad de la labor financiera del Banco. Finalmente, los Memorandos

20 Vid. la Resolución que estableció el Grupo de Inspección, de 22 de septiembre de 1993. Antes de la introducción de las denominaciones de Política Operacional y Procedimiento Bancario, estas normas se denominaron Directiva Operacional (*Operational Directive* – OD).

21 Para un listado completo de las Políticas Operacionales, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64701763~pagePK:64719906~piPK:64710996~theSitePK:502184,00.html> (28 de julio de 2012). Conviene destacar que algunas OP se ocupan directamente de derechos económicos, sociales y culturales, como la referida a la de los pueblos indígenas (OP 4.10); el patrimonio histórico (OP 4.11); y género y desarrollo (OP 4.20).

22 Para un listado completo de los Procedimientos Bancarios, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:4564187~pagePK:64719906~piPK:64710999~theSitePK:502184,00.html> (28 de julio de 2012).

operacionales son las instrucciones provisionales destinadas a la elaboración de modificaciones a las Políticas Operacionales y los Procedimientos Bancarios. Una vez que las instrucciones que aparecen en los Memorandos operacionales son incorporadas en las revisiones de los programas operativos pertinentes, los Memorandos pierden su vigencia.

El Banco Mundial se considera vinculado exclusivamente por estas normas propias o internas de la organización, y solo incorpora otros instrumentos internacionales, mejores prácticas, resoluciones de organizaciones internacionales y otros textos internacionales de derechos humanos en casos muy concretos y puntuales, expresamente recogidos en las Políticas Operacionales<sup>23</sup>.

La CFI y la MIGA tienen sus propias normas sociales y medioambientales, denominadas generalmente “políticas de salvaguardia”. Al principio, cada una de las instituciones adoptó sus propias normas<sup>24</sup>, pero en 2006 las dos instituciones adoptaron textos homogéneos con el título genérico de “Políticas y Procedimientos de Sostenibilidad Social y Medioambiental”. Estas Políticas y Procedimientos consistían en varios documentos que regulan la actividad de ambas instituciones financieras. Entre ellos, se encuentran las “Políticas de Sostenibilidad Social y Medioambiental”, que fijan las funciones y responsabilidades de la CFI y MIGA cuando financian o garantizan la realización de proyectos propuestos por empresas privadas<sup>25</sup>.

23 Por ejemplo, la OP 4.11 sobre recursos culturales materiales indica en su apartado 3 que “[t]he impacts on physical cultural resources resulting from project activities, including mitigating measures, may not contravene either the borrower’s national legislation, or its obligations under relevant international environmental treaties and agreements.” Al respecto de los tratados internacionales menciona expresamente la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.

24 El nombre en inglés de estos documentos varía. En el caso de la CFI, se hablaba de *Safeguard Policies*, adoptadas en septiembre de 1998, y en el caso de MIGA se denominaban *Environmental Policy and Procedures*, adoptadas en julio de 1999; vid. CAO, 2002, iv-v. Vid. más en general sobre los documentos adoptados por la CFI en esta materia, IFC, 2006, 1-2.

25 Estos documentos son: *IFC’s Policy on Social and Environmental Sustainability*, adoptado el

En sus relaciones con el sector privado, la CFI y MIGA adoptaron, respectivamente en 2006 y 2007, las “Políticas y Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental”, que en su versión abreviada se denominan Normas de Desempeño (ND)<sup>26</sup> y que han sido regularmente actualizadas y progresivamente desarrolladas. El paso más reciente en esta actualización se ha producido en mayo de 2011, cuando la CFI aprobó una amplia reforma de las reglas sobre sostenibilidad social y medioambiental<sup>27</sup>, reconociendo expresamente la importancia de los derechos humanos tanto para la propia CFI como para las empresas clientes<sup>28</sup>. Las normas de desempeño fueron complementadas con algunos otros documentos adicionales<sup>29</sup>.

30 de abril de 2006, [www.ifc.org](http://www.ifc.org); y *Política del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) sobre sostenibilidad social y ambiental*, adoptada el 1 de octubre de 2007, [www.miga.org](http://www.miga.org).

26 *Performance Standards on Social and Environmental Sustainability*, de la CFI, en su versión del 30 de abril de 2006; y *Performance Standards on Social and Environmental Sustainability*, de MIGA, en su versión de 1 de octubre de 2007. La versión revisada entró en vigor el 1 de enero de 2012. Al igual que las respectivas *Políticas*, también las *normas* se pueden encontrar en las páginas Web de ambas instituciones.

27 Durante el año 2010 se produjo una amplia consulta internacional, involucrando a la sociedad civil, con el fin de modificar la Política de Sostenibilidad y la normas de desempeño. La CFI adoptó la nueva Política y las normas de desempeño el 12 de mayo de 2011, entrando en vigor el 1 de enero de 2012.

28 Vid. IFC, *International Finance Corporation's Policy on Environmental and Social Sustainability*, 1 de enero de 2012, para. 12. En este apartado, la CFI reconoce tanto la “responsabilidad” directa de las empresas en el campo de los derechos humanos, como su propia “debida diligencia” para supervisar a las empresas en la aplicación de los derechos humanos.

29 Las normas de desempeño son objeto de explicación detallada en las notas de orientación; para la versión más reciente de las Notas de Orientación, conocidas en inglés como *Guidance Notes*, vid. CFI, “Notas de Orientación: Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Social y Ambiental” de 1 de enero de 2012, web del *Sustainability Framework*, [www1.ifc.org](http://www1.ifc.org). Además, existen las Guías Generales sobre Medio Ambiente, Sanidad y Seguridad, que se ocupan de los aspectos técnicos de carácter

Una característica de estas normas es su doble función de determinar las obligaciones de los Estados o las empresas clientes, y el nivel de diligencia que las instituciones financieras deben observar a la hora de conceder créditos u otorgar garantías. En esta constelación, los mecanismos de aplicación de estas normas tienen una doble función: cuando la labor de los mecanismos se refiere a la fase en que las instituciones financieras aplican sus normas al Estado o a la empresa cliente y la población afectada por un proyecto, actúan como mediadores o conciliadores para solucionar controversias entre las partes. Cuando su actuación se refiere a la supervisión de la relación entre las instituciones financieras y los Estados o las empresas clientes a la hora de valorar la situación de las personas afectadas por un proyecto, actúan como genuinos mecanismos de aplicación de normas. En el siguiente apartado analizaremos cómo se articulan estas funciones en los dos mecanismos.

### **3. Creación de mecanismos de control para los derechos económicos, sociales y culturales en el Banco Mundial**

#### **3.1. El Grupo de Inspección**

La Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial creó el Grupo de Inspección en septiembre de 1993<sup>30</sup>, y el Grupo inició su trabajo en agosto de 1994. El Grupo de Inspección es un mecanismo independiente para facilitar la supervisión y aplicación de las políticas y procedimientos internos del Banco en el ámbito social y medioambiental<sup>31</sup>.

El Grupo de Inspección se ocupa de las situaciones en que personas concretas han sido adversamente afectadas por un proyecto del Banco, y

medioambiental, sanitario y de seguridad referidos en las normas de desempeño; vid. "Environmental, Health and Safety Guidelines", de MIGA, en la versión de 30 de julio de 2007.

30 Resolución No. 93-10 del BIRF y Resolución No. 93-6 de la AIF, "Grupo de Inspección del Banco Mundial", de 22 de septiembre de 1993.

31 Cfr. *Inspection Panel, Annual Report 2010-2011*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. XIV.

que se dirigen al Banco mediante una “solicitud de investigación”. El Grupo de Inspección realiza una investigación independiente para determinar si el Banco Mundial había seguido sus políticas y procedimientos de operación en las fases de diseño, estudio y aplicación de los proyectos que financia. El Grupo de Inspección elabora unas conclusiones sobre cada investigación y las remite a la Junta de Directores para que tomen las decisiones oportunas para responder ante eventuales violaciones de las políticas del Banco, sean éstas atribuibles al propio Banco o al Estado afectado.

El Grupo de Inspección, en la actualidad, constituye el único mecanismo internacional de supervisión o control con un ámbito de actuación universal al que particulares pueden pedir la investigación de situaciones que pueden constituir violaciones de las obligaciones de los Estados, y del propio Banco, en materia de derechos económicos, sociales y culturales<sup>32</sup>.

El Grupo de Inspección se compone de tres miembros, nombrados por los Directores Ejecutivos para un período no renovable de cinco años<sup>33</sup>. Todos los miembros son seleccionados sobre la base de su capacidad para resolver las solicitudes de inspección presentadas al Grupo de Inspección de manera justa e independiente de los órganos de gestión del Banco Mundial<sup>34</sup>. El Grupo de Inspección solo responde e informa a los Directores Ejecutivos. Existen diversas reglas para proteger la independencia de los miembros del Grupo de Inspección, lo que subraya la idea de que el Grupo, si bien carece de funciones judiciales, debe emitir informes objetivos e independientes de la gestión del Banco<sup>35</sup>.

32 Otros mecanismos internacionales son sectoriales, como la protección de la libertad sindical en la OIT; o regionales, como el mecanismo del Comité de Derechos Sociales, que supervisa las Cartas Sociales europeas; y el Protocolo de San Salvador, que permite a las personas en América presentar peticiones individuales por la violación de la libertad sindical y del derecho a la educación, ante la Comisión –y, eventualmente– la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

33 Resolución No. 93–10 del BIRF y Resolución No. 93–6 de la AIF, “Grupo de Inspección del Banco Mundial”, de 22 de septiembre de 1993, párr. 3.

34 *Ibíd.*, párr. 4.

35 Así, los miembros del Grupo solo pueden ser removidos de su cargo por decisión de

El Grupo recibirá solicitudes de inspección que le presente una parte afectada en el territorio del prestatario que no sea un individuo (es decir, que sea un grupo de personas, tal como una organización, asociación, sociedad u otra agrupación de individuos), o el representante local de tal parte afectada, u otro representante en los casos excepcionales en que la parte que presenta la solicitud alegue que no existe una representación local apropiada y los Directores Ejecutivos estén de acuerdo con tal alegación en el momento en que consideren la respectiva solicitud de inspección. Dadas las responsabilidades institucionales que tienen los Directores Ejecutivos en cuanto a la observancia por el Banco de sus políticas y procedimientos operacionales, en casos especiales en que se alegue que ha habido una grave infracción de esas políticas y procedimientos, un Director Ejecutivo podrá solicitarle al Grupo que inicie una investigación<sup>36</sup>.

En la investigación sobre una queja, los miembros del Grupo tendrán acceso a todos los funcionarios que puedan proporcionarles información, así como a todos los registros pertinentes del Banco, y podrán consultar, en la medida que lo considere necesario, a los Directores Ejecutivos, al Departamento de Evaluación de Operaciones, y al Auditor Interno. El prestatario y el Director Ejecutivo que represente al país prestatario (o garante) serán consultados sobre la materia de la solicitud, tanto antes de que el Grupo emita una recomendación sobre si deberá seguir adelante con la investigación, como en el curso de ésta. Para realizar la inspección en el territorio del país, deberá obtenerse previamente su consentimiento. El Grupo deberá someter su informe a los Directores Ejecutivos y al Presidente del Banco. El informe deberá abarcar todos los hechos relevantes y deberá terminar con las conclusiones del Grupo acerca de si el Banco ha observado todas

los Directores Ejecutivos, y se les prohíbe trabajar para el Banco Mundial después de su término, vid. paras. 5, 6, y 8 de la Resolución No. 93-10 del BIRF y Resolución No. 93-6 de la AIF, "Grupo de Inspección del Banco Mundial", de 22 de septiembre de 1993.

36 Para. 12 de la Resolución No. 93-10 del BIRF y Resolución No. 93-6 de la AIF, "Grupo de Inspección del Banco Mundial", de 22 de septiembre de 1993.

sus políticas y procedimientos pertinentes<sup>37</sup>. Sobre la base del informe elaborado por el Grupo de Inspección, los Directores Ejecutivos del Banco pueden adoptar las medidas que consideren apropiadas para corregir las eventuales violaciones.

### 3.2. El Asesor en Materia de Observancia

Después de la primera iniciativa de crear un mecanismo de control social y medioambiental en 1993 con el Grupo de Inspección, otras instituciones financieras internacionales le siguieron, hasta que en 1998 también la CFI y MIGA recibieron el suyo<sup>38</sup>. Este mecanismo fue llamado Asesor en Materia de Observancia (CAO), y comenzó a funcionar en julio de 1999 con el mandato de dirigir la atención de la CFI y de MIGA a los impactos sociales y medioambientales de los proyectos que financian o garantizan.

El presidente del Grupo del Banco Mundial nombra el CAO y éste depende directamente de él. Su mandato no tiene una duración claramente delimitada y, por lo tanto, puede ser cambiado en todo momento, si se estimara que ya no ejerce adecuadamente sus funciones.

La función general de rendición de cuentas y solución de diferencias<sup>39</sup> se ve desarrollada en las tres actividades que mencionan sus directrices operativas: la función de *ombudsman* para conocer de reclamaciones individuales; la función de consultoría de cumplimiento para apoyar el proceso de control interno de la CFI y MIGA; y la función de asesoramiento al personal de estas instituciones y al presidente del Banco Mundial<sup>40</sup>. Analicemos brevemente cada una de estas funciones.

El CAO dedica la mayor parte de su labor a la solución de las reclamaciones de personas afectadas por proyectos de la CFI y MIGA, que

37 Paras. 21 y 22 de la Resolución No. 93-10 del BIRF y Resolución No. 93-6 de la AIF, "Grupo de Inspección del Banco Mundial", de 22 de septiembre de 1993.

38 Vid. el documento "CAO Terms and Reference", de 1998, <http://www.cao-ombudsman.org>.

39 Vid. CAO, "Informe Anual 2006-2007", p. 2.

40 Vid. las Directrices Operativas (*Operational Guidelines*) de abril de 2007, [www.cao-ombudsman.org](http://www.cao-ombudsman.org).

se denomina función de *ombudsman*, en alusión a la institución que en muchas jurisdicciones internas sirve para dirimir controversias entre la administración y los particulares sin la necesidad de que intervengan los tribunales de justicia.

La función de *ombudsman* consiste en la conciliación para mitigar los impactos sociales y medioambientales adversos que podrían conllevar los proyectos de la CFI y MIGA<sup>41</sup>. Esto significa que el CAO se limita a trabajar junto con las personas afectadas y la empresa que ejecuta el proyecto, para llegar voluntariamente a acuerdos que satisfagan los intereses de ambas partes<sup>42</sup>.

41 Esto incluye la revisión de la práctica de la CFI y MIGA en lo que se refiere a la calificación de los proyectos en función de su impacto social y medioambiental. Esto se produjo en relación con el proyecto de ampliación de las plantaciones de soja en Mato Grosso (Brasil) por parte del Grupo André Maggi Participações Limitada, presentada el 1.11.2004. Este proyecto había sido calificado como proyecto de categoría B, pero por parte de las poblaciones afectadas fue reclamada su calificación como categoría A. El presidente del Banco Mundial exigió una Evaluación de Cumplimiento, en la que el CAO señaló que la CFI debía asegurarse de que todos los riesgos medioambientales y sociales estuviesen mitigados, <http://www.cao-ombudsman.org>. El asunto fue cerrado en junio de 2005. El CAO criticó una situación parecida en el asunto de la actividad de producción y refinamiento de aceite de palma por el Grupo Wilmar en Indonesia. La empresa había logrado que sus proyectos fueran clasificados en las categorías B y C, y no A, pero las actividades resultaban tener un impacto negativo muy significativo en las poblaciones locales y en el medio ambiente. La razón que había llevado a esta baja clasificación fueron las presiones financieras por la competencia en los mercados financieros internacionales. Cfr. CAO, "Audit of IFC's investments in: Wilmar Trading (IFC No. 20348), Delta-Wilmar CIS (IFC No. 24644), Wilmar WCap (IFC No. 25532) and Delta-Wilmar CIS Expansion (IFC No. 26271)", C-I-R6-Y08-F098, de 19 de junio de 2009, p. 2.

42 Vid. CAO, "Informe Anual 2006-2007", p. 10. Sobre la importancia de la buena voluntad de ambas partes, vid. CAO, "Informe de evaluación Ombudsman para las partes interesadas, referente a preocupaciones de miembros de comunidades vecinas con respecto a las granjas de PRONACA, Santo Domingo-Ecuador", de junio de 2011, p. 9.



Si la labor mediadora del CAO tiene éxito y se alcanza un acuerdo, el CAO considera cerrado el asunto y publica un informe de salida. Este informe de salida contiene una valoración de los hechos a la luz de las normas de desempeño, y una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas a la CFI o MIGA, que no tienen carácter vinculante. Por el contrario, si el CAO no puede contribuir a encontrar una solución de común acuerdo, puede remitir el asunto a la función de cumplimiento<sup>43</sup>.

La función de cumplimiento consiste en que el CAO lleva a cabo una auditoría interna sobre un proyecto financiado por la CFI o garantizado por MIGA, determinando si estas instituciones han violado o no sus normas de desempeño. Esto significa que mientras la función de *ombudsman* persigue encontrar soluciones pragmáticas para los conflictos entre las empresas y las personas afectadas por los proyectos, en la función de cumplimiento el CAO trata de indagar en los aspectos en que las instituciones financieras no han supervisado la ejecución del proyecto por parte de la empresa.

Se puede iniciar una auditoría de cumplimiento por tres vías. En primer lugar, la puede iniciar el presidente del Grupo del Banco Mundial o los directores de la CFI o MIGA. También es posible iniciarla cuando el CAO no logra encontrar una solución a una reclamación individual a través de la función de *ombudsman*. Finalmente, el CAO puede decidir iniciar la auditoría *motu proprio*. En todo caso, una condición necesaria es que la CFI o MIGA haya estado activamente involucrada en el proyecto en el momento de producirse los hechos que son objeto de la auditoría. Si dichos hechos se produjeron después de la salida de la CFI o MIGA, el CAO ya no entraría a conocer del asunto<sup>44</sup>.

El CAO realiza también una función de asesoramiento independiente para el presidente del Grupo del Banco Mundial y la gerencia de la CFI y MIGA. El asesoramiento versa sobre directrices, políticas o tendencias de carácter general que tengan que ver con cuestiones sociales o medioambientales.

43 *Ibid.*, para. 3.3.1., p. 21.

44 *Vid.* el asunto del proyecto Ramky, “Ramky Enviro Engineers Ltd. (REEL) hazardous waste management facilities”, CAO Appraisal for Audit of IFC, CAO Compliance, CI-R6-Y08-F097, de 16 de junio de 2008, p. 7, en que el CAO emplea este argumento para inadmitir el asunto.

Así, por ejemplo, esta función de asesoramiento le ha permitido contribuir a la revisión de las políticas de salvaguardia de la CFI, que llevaron a la adopción de la Política de Sostenibilidad Social y Medioambiental y a las normas de desempeño en febrero de 2006<sup>45</sup>, y a la enmienda de las normas de desempeño en 2011.

#### **4. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales de personas afectadas adversamente por proyectos del Banco Mundial**

##### **4.1. La protección de los pueblos indígenas**

La realidad social confirma que no siempre se concilia la realización de un proyecto de desarrollo económico apoyado por el Banco Mundial, con los intereses de los pueblos indígenas que viven en las tierras afectadas por la implantación del proyecto. Especialmente susceptibles de conflictos son los proyectos mineros, porque la población local no ve la dimensión de desarrollo económico, sino la degradación medioambiental y la reducción del suelo indígena. En los proyectos de desarrollo financiados a través de los Estados, destacan además los proyectos de infraestructura y de generación eléctrica. En estos proyectos, el hecho de que el Estado tenga que desplazar a los indígenas de las zonas que serán objeto de inundaciones o construcciones de carreteras genera conflictos que el Banco Mundial, con la aplicación de su Política Operacional sobre pueblos indígenas, intenta prevenir.

El carácter litigioso se observa, por ejemplo, en el caso de la Minera Yanacocha en Perú. En este caso, la ONG *Project Underground* asistió a la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú para presentar una reclamación ante el CAO porque la empresa Newmont, una compañía de extracción de oro, no les había consultado durante la elaboración del estudio de impacto medioambiental preparatorio para la implantación

45 Particular mención merece aquí la publicación por parte del CAO del informe “A Review of IFC’s Safeguard Policies. Core Business: Achieving Consistent and Excellent Environmental and Social Outcomes”, de enero de 2003, donde se recogen las recomendaciones del CAO para mejorar los instrumentos jurídicos de la CFI; en particular, para lo relevante a efectos de derechos humanos, vid. p. 30-35.

de esta mina de oro, la más grande de Latinoamérica. Además, la empresa no había reconocido a la comunidad de campesinos como pueblos indígenas, por lo que carecían de la protección de las normas de desempeño<sup>46</sup>. Ante la oposición de los campesinos y la inercia de la compañía minera, el CAO solo logró establecer una “mesa de diálogo” que empleó técnicas de negociación inapropiadas para lograr sus objetivos<sup>47</sup>.

En el asunto de la mina Marlin en Guatemala, el CAO también hizo referencia a una serie de derechos de los pueblos indígenas, cuyo cumplimiento la CFI debería haber exigido a la empresa Montana Exploradora de Guatemala S.A. y al Estado. En particular, se exigía al Estado una mayor transparencia sobre la distribución de los beneficios de impuestos generados por el proyecto<sup>48</sup>. Por el contrario, ni el CAO ni el presidente del Grupo del Banco Mundial obligaron a la empresa a reconocer un referéndum realizado por los indígenas en el que expresaron su rechazo a la mina<sup>49</sup>. Este conflicto

46 Vid. la nota de prensa “US NGO challenges Peru mine inspection process”, Bretton Woods Project, de 17 de septiembre de 2002, p. 1.

47 En su informe en capacidad de *ombudsman*, el CAO se esforzó por crear un ambiente favorable a la negociación, aunque sin profundizar en los asuntos de fondo del caso. Por el contrario, el CAO no profundizó en las alegaciones de las partes de que no habían sido reconocidas como pueblo indígena, sino que se centró en el derecho al medio ambiente sano. Vid. CAO, “Informe de Salida con respuesta a las dos reclamaciones presentadas a la CAO en relación a Minera Yanacocha, Cajamarca, Perú”, de febrero de 2006, p. 3. Conviene tener en cuenta también que se trataba del tercer asunto admitido a trámite por el CAO, y que por tanto este órgano aún no tenía la experiencia que tiene en la actualidad para administrar casos muy complejos. Además, conviene señalar que la controversia entre la mina y las poblaciones afectadas persiste hasta la actualidad, aunque la CFI ya no está involucrada en este caso. Vid. *The Economist*, 19 November 2011, <http://www.economist.com/node/21538788> (31 de julio de 2012).

48 Cfr. CAO, “Assessment of a complaint submitted to CAO in relation to the Marlin Mining Project in Guatemala”, de 7 de septiembre de 2005, p. 27.

49 El CAO, en su informe sobre la reclamación de la Mina Marlin, indicó meramente que las partes deberían “[e]stablish a framework for on-going dialogue and consulta-

ha continuado a lo largo del tiempo, a pesar de que el CAO había cerrado la reclamación en mayo de 2006 y de que la CFI saliera del proyecto<sup>50</sup>.

El CAO también solo pidió una amplia consulta en el asunto de la terminal de contenedores de la empresa TCBuen S.A. en el puerto de Buenaventura, Colombia. El CAO observó que la empresa había realizado un amplio proceso de consulta a los habitantes afrodescendientes en la zona de realización del proyecto. En sus conclusiones eludió pronunciarse sobre el alcance del alegado derecho de consulta/consentimiento previo, libre e informado, señalando que se trata de una discusión pública que el reclamante debería mantener directamente con las autoridades gubernamentales competentes, y el CAO no tiene jurisdicción en esta cuestión<sup>51</sup>.

La práctica del Grupo de Inspección también es prolija, con casos de pueblos indígenas similares a los tratados por el CAO. Los temas más significativos son el respeto a la consulta previa de los indígenas antes de la puesta en marcha de algún proyecto, y la elaboración y cumplimiento de un plan de desarrollo indígena. En particular, con respecto a Honduras hubo un proyecto que sirvió al Grupo para aclarar una serie de elementos necesarios en todo proceso de consulta con los indígenas. Según el párrafo 8 de la Directiva Operacional 4.20 aplicable entonces, los pueblos indígenas tienen el derecho a la participación informada en las cuestiones relativas a ellos. Además de eso, esta regla establece que se deben identificar las preferencias locales y

tion which moves the agenda beyond the legal dispute over the popular consultation and referendum that occurred in June 2005”; cfr. CAO, “Assessment of a complaint submitted to CAO in relation to the Marlin Mining Project in Guatemala”, de 7 de septiembre 2005, p. 38.

50 Después de 2006, los indígenas afectados por la mina establecieron un mecanismo de solución de controversias *ad hoc*, el Comité Internacional Independiente, para realizar un estudio de impacto de derechos humanos sobre las operaciones de minería de oro en la mina Marlin en San Marcos (Guatemala), a iniciativa del arzobispo de la localidad de San Marcos. Existe información sobre este comité en Physicians for Human Rights, 2010, 4.

51 Cfr. CAO, “Informe de Evaluación del Ombudsman. Reclamación relacionada a TCBuen S.A., Buenaventura – Colombia”, de agosto de 2010, p. 12.

que los conocimientos indígenas deben ser incorporados en la planificación y ejecución del proyecto. Así, en el caso del Proyecto de Administración de Tierras en Honduras, la Junta de Directores de la Agencia Internacional de Desarrollo aprobó en 2004 un crédito para un proyecto de desarrollo de tierras. En enero de 2006, el Grupo de Inspección recibió una solicitud de inspección de parte de la *Organización Fraternal Negra Honduras*<sup>52</sup>, que actuaba en nombre de la población indígena de Honduras, los garífunas<sup>53</sup>. El objetivo del proyecto era desarrollar un marco de políticas y fortalecimiento institucional para la creación y el funcionamiento de un Sistema de Administración de la Propiedad Nacional a fin de aumentar, en última instancia, el crecimiento económico, dado que la seguridad jurídica de la propiedad privada fomenta la inversión privada<sup>54</sup>.

El proyecto consistía principalmente de tres partes, que debían contribuir a alcanzar estos objetivos. La primera parte fue la sistematización de la regulación, la segunda parte era el título y el registro de las tierras en la zona del proyecto y la última parte fue el monitoreo y evaluación del proyecto en el área<sup>55</sup>.

El solicitante alegó, fundamentalmente, que el componente del proyecto de legalización, titulación y registro de tierras garífunas no reflejaba las preferencias e intereses de las personas afectadas y que la consulta no se había llevado a cabo adecuadamente<sup>56</sup>. Alegaron que las consultas se habían

52 La Organización Fraternal Negra Honduras (OFRANEH) señaló que era una federación cuyos miembros son elegidos cada tres años por las comunidades garífunas; cfr. World Bank Inspection Panel, *Land Administration Project (Honduras), Investigation Report* (2007), p. ix.

53 World Bank Inspection Panel, “Land Administration Project (Honduras), Investigation Report” (2007), p. ix.

54 World Bank Inspection Panel, “Land Administration Project (Honduras), Eligibility Report” (2006), p. 1, párr. 3; *idem*, “Land Administration Project (Honduras), Investigation Report” (2007), p. 8, párr. 48.

55 World Bank Inspection Panel, “Land Administration Project (Honduras), Eligibility Report” (2006), 4. p. 1–2.

56 World Bank Inspection Panel, “Land Administration Project (Honduras), Investigation

producido a menudo sólo con personas que no podían considerarse representantes de las comunidades garífunas, ya que no fueron elegidos como tales por las propias comunidades<sup>57</sup>.

En su análisis, el Grupo de Inspección subrayó la importancia de la cuestión de la representación de los pueblos indígenas, y señaló que “effective channels for communicating local preferences and traditional leaders should be brought into the planning process, with due concern for ensuring genuine representation of the indigenous population”<sup>58</sup>. Además, el Grupo señaló que, para garantizar una consulta efectiva, las personas deben recibir el material pertinente sobre el proyecto de manera oportuna antes de la celebración de la consulta y que el material debe ser proporcionado en un idioma y en la forma comprensible y accesible a los consultados<sup>59</sup>.

El Grupo de Inspección concluyó que el Banco Mundial no había cumplido con los diversos aspectos de la consulta previa y pidió que mejorara su práctica en la materia.

Otro caso de interés es el referido al proyecto PRONAT en Panamá, investigado por el Grupo de Inspección. En este asunto, el Grupo señaló que no se aplicaron correctamente las Políticas Operacionales del Banco Mundial en materia de pueblos indígenas porque no se había identificado y consultado adecuadamente con las poblaciones indígenas afectadas en la zona de implantación del proyecto. Esta falta de consulta al inicio del proyecto puede llevar a que no se elabore un plan de desarrollo indígena. Es así que el Grupo de Inspección señalara que:

[D]urante la preparación del Proyecto no se preparó un documento separado de IPDP [Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas], con el argumento de que el subcomponente de proyecto que trataba con territorios indígenas serviría como IPDP. Si bien el Panel entiende por qué el personal del Banco puede haber [adoptado] este enfoque,

Report” (2007), p. 37, párr. 127.

57 *Ibíd.*, p. 37, párr. 128.

58 *Ibíd.*, p. 38, párr. 134.

59 *Ibíd.*, p. 38, párr. 135.

nuestra investigación ha demostrado que esta falta de un documento separado de IPDP preparado por medio de un proceso participativo llevó a consecuencias adversas, en especial para el pueblo Ngäbe de las Áreas Anexas. Como este caso señala, las políticas de salvaguardia, en particular en proyectos de tierras que tienen que ver con indígenas, desempeñan una función crucial en prever y prevenir un daño y, por lo tanto, evitar posibles quejas futuras. Esto refuerza la necesidad de asegurar que no solamente el *contenido* sino también el *propósito* de las políticas de salvaguardia y las *consecuencias potenciales* de la falta de cumplimiento de las políticas sean comprendidas adecuadamente por el personal<sup>60</sup>.

Además, el Grupo señaló que también es necesario que en la realización de proyecto se tome una actitud proactiva, y que se asignen los recursos necesarios para una aplicación efectiva de las disposiciones de la Política Operacional sobre pueblos indígenas, incluidas las disposiciones sobre representación y participación de estas poblaciones<sup>61</sup>.

#### **4.2. El reasentamiento de poblaciones: protegiendo la sostenibilidad económica de las poblaciones**

Determinados proyectos, como presas hidroeléctricas o explotaciones mineras, pueden afectar a las propiedades de las personas que han vivido en los territorios afectados por los proyectos. El Banco Mundial fue la primera institución financiera internacional que elaboró directrices políticas relativas al reasentamiento de poblaciones afectadas por grandes proyectos de infraestructura, cuando adoptó el Manual Operacional sobre Reasentamiento Involuntario en el año 1980<sup>62</sup>. Este Manual fue reemplazado posteriormente

60 Vid. “Panamá: Proyecto de Administración de Tierras (Préstamo No. 7045–PAN)”, Informe de Investigación del Grupo de Inspección de 16 de septiembre de 2010, p. 84, párr. 347.

61 *Ibid.*, p. 84, párr. 348.

62 Se trataba del documento “Operational Manual Series – OMS 2.33, Social Issues Associates with Involuntary Resettlement in Bank Financed Projects”.

por la Directiva Operacional 4.30 sobre Reasentamiento Involuntario, que entró en vigor en junio de 1990, y en diciembre de 2001 esta Directiva fue sustituida por la Política Operacional del Banco Mundial OP 4.12.

A lo largo de los años, el Grupo de Inspección y el CAO han tenido oportunidad de concretar el contenido del proceso de reasentamiento involuntario. De este modo, puede afirmarse que este proceso consiste en los siguientes pasos: consulta pública, la realización de un estudio inicial para identificar las necesidades de tierras, y la identificación del uso de la tierra, la identificación de todos los recursos afectados y de los hogares que deban reasentarse y la estimación de una compensación adecuada<sup>63</sup>.

El Banco Mundial exige a los gobiernos de los Estados que en todos los casos elaboren un plan de reasentamiento, llamado Plan de Acción de Reasentamiento<sup>64</sup>. Este plan sirve, entre otros, para determinar si en un caso concreto exista un vínculo de causalidad entre el reasentamiento de la población y la implantación del proyecto<sup>65</sup>.

En el Plan de Acción de Reasentamiento se establece que “los habitantes deben recibir la asistencia necesaria para poder establecerse y mantenerse con sus propios medios a la mayor brevedad posible y con un estándar de vida que al menos sea el mismo que tenían antes del reasentamiento”<sup>66</sup>.

63 World Bank Inspection Panel, “Chad Petroleum and Pipeline Project (Chad/Cameroon), Inspection Panel Investigation Report” (2001), 175. pp. 52-53.

64 World Bank Inspection Panel, “Arun III Project (Nepal), Investigation Report” (1995), 30. p. 10; e idem, “NTPC Project (India), Inspection Panel Investigation Report” (1997), p. 3.

65 El CAO se ocupó de la prueba de la relación entre el reasentamiento y la realización de un proyecto en el asunto del pueblo indígena de los *san* en Botswana. Vid. CAO, “Assessment Report. Complaint Regarding IFC’s investment in Kalahari Diamonds Ltd, Botswana”, de junio de 2005, pp. 10-11.

66 El texto original en inglés señala “settlers are afforded opportunities to become established and economically self-sustaining in the shortest possible period, at living standards that at least match those before resettlement”; cfr. World Bank Inspection Panel, “Arun III Project (Nepal), Inspection Panel Investigation Report” (1995), 30. p. 10.



El alcance y nivel de detalle del Plan de Acción de Reasentamiento puede variar con la magnitud y complejidad del reasentamiento<sup>67</sup>.

A menudo, el Banco Mundial se encontró con situaciones en que las poblaciones objeto de reasentamiento fueron comunidades indígenas. Estos casos son especialmente complejos, puesto que los indígenas suelen reclamar la titularidad histórica de las tierras que habitan. Por ejemplo, al examinar el Plan de Acción de Reasentamiento para el Proyecto de Qinghai en China en 2000, el Grupo de Inspección encontró una serie de deficiencias con respecto al trato conferido a los indígenas<sup>68</sup>. El problema principal fue que la gestión del Banco había considerado que, además de un Plan de Acción de Reasentamiento, no había sido necesario que existiera un Plan de Desarrollo Indígena<sup>69</sup>. El Grupo de Inspección consideró que esta interpretación de las políticas del Banco había sido incorrecta<sup>70</sup>. El Grupo explicó que la Directiva Operacional OD 4.30 sobre Reasentamiento Involuntario, y la Directiva Operacional OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas, están formalmente interrelacionadas y que el cumplimiento de una no se puede lograr sin el cumplimiento de la otra<sup>71</sup>.

Además de esto, el Grupo decidió que el propio Plan de Reasentamiento era incompleto. La gestión del Banco defendió el Plan con unos contenidos breves y poco profundos, señalando que los impactos económicos y físicos fueran insignificantes<sup>72</sup>. El Grupo de Inspección no compartió este punto de vista y decidió que el Plan de Reasentamiento no estaba en cumplimiento con la Directiva Operacional OD 4.30 sobre Reasentamiento

67 Vid. The World Bank, “Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects”, de 2004, p. 27.

68 World Bank Inspection Panel, “Qinghai Project (China), Investigation Report” (2000), 408. p. 155.

69 World Bank Inspection Panel, “Qinghai Project (China), Eligibility Report” (1999), p. 10.

70 *Ibid.*, p. 10.

71 World Bank Inspection Panel, “Qinghai Project (China), Investigation Report” (2000), 397. p. 151.

72 World Bank Inspection Panel, “Qinghai Project (China), Management Response” (1999), p. 31; e *idem*, “Qinghai Project (China), Investigation Report” (2000), 405. p. 154.

Involuntario<sup>73</sup>. Esta decisión del Grupo se explica porque un impacto “menor” por parte de un proyecto no significa que no se tenga que tratar en los estudios previos a la implantación de un proyecto.

El gobierno chino se opuso a la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Inspección, a pesar de intensas negociaciones entre los Directores Ejecutivos del Banco, con la intermediación del Presidente del Banco Mundial<sup>74</sup>. China retiró el proyecto del Banco Mundial, y en su lugar, lo desarrolló por sí solo. Este caso pone de manifiesto la importancia que en el actual esquema de funcionamiento de la ayuda al desarrollo tiene la actuación coherente del Estado receptor de la financiación del Banco Mundial. Los Estados no solo pueden beneficiarse de la financiación internacional, sino que deben cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>75</sup>.

73 World Bank Inspection Panel, “Qinghai Project (China), Investigation Report” (2000), 408. p. 155.

74 Vid. la nota de prensa del Banco Mundial “China to Implement Qinghai Component of the China Western Poverty Reduction Project with its Own Resources”, Press Release No. 2001/004/EAP, <http://web.worldbank.org/> (28 de julio de 2012).

75 Esto lo reitera también el “Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de las políticas de reforma económica y la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Bernards Andrew Nyamwaya Mudho”, UN Doc. A/HRC/7/9, de 1 de febrero de 2008, párr. 30, donde se señala lo siguiente: “Aunque puede ponerse en duda que instituciones financieras internacionales estén obligadas por las obligaciones de derechos humanos como parte del derecho internacional consuetudinario, es indudable que se trata de actores multiestatales gobernados por sus Estados miembros. Los Estados que integran las instituciones financieras internacionales están obligados por las normas internacionales de derechos humanos, ya que son signatarios y partes en los instrumentos de derechos humanos. Si se aumentara la coherencia entre las instituciones multilaterales en relación con los principios de los derechos humanos se reduciría el peligro de ofrecer asesoramiento de políticas contradictorio y la necesidad de hacer concesiones inaceptables cuando entran en conflicto las experiencias macroeconómicas y las obligaciones de derechos humanos. De ese modo

### 4.3. La protección del derecho al trabajo

Los derechos laborales enumerados en las normas de desempeño de la CFI y MIGA contienen numerosas referencias a los tratados internacionales en materia laboral, de manera que el CAO pueda actuar como órgano de control sobre la aplicación de dichos tratados<sup>76</sup>. No obstante, solo recientemente se han presentado las primeras reclamaciones en esta materia. La Confederación de Sindicatos Turcos Türk-İş es autora de dos de estas reclamaciones. La primera se dirige contra la empresa de componentes sellantes para automóviles Standard Profil, la segunda contra el productor de láminas de aluminio Assan Alüminyum. Una tercera reclamación fue presentada contra la empresa azucarera nicaragüense NSEL por un brote de enfermedades del riñón entre sus trabajadores, y recientemente fue presentada una reclamación contra un instituto de lengua inglesa en México.

En el asunto que involucraba a Standard Profil, así como en el asunto contra NSEL<sup>77</sup>, el CAO analizó la normativa aplicable. En el caso contra Standard Profil, el CAO empleó exclusivamente las normas propias de la CFI

los gobiernos de los países en desarrollo estarían en mejores condiciones de cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al negociar con los donantes y los acreedores”.

76 En relación con las normas aplicables a la CFI, puede mencionarse la Norma n° 2 (Trabajo y condiciones de trabajo), en cuya introducción se menciona que “the requirements set out in this Performance Standard have been in part guided by a number of international conventions negotiated through the International Labour Organization (ILO) and the United Nations (UN)”. Esta Norma n° 2 incorpora las siguientes convenciones internacionales: Convenio n° 87 de la OIT sobre la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; Convenio n° 98 sobre el derecho a organizarse y de negociación colectiva; Convenio n° 29 sobre trabajo forzoso; Convenio n° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; Convenio n° 138 sobre la edad mínima para trabajar; Convenio n° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil; Convenio n° 100 sobre remuneración igualitaria; Convenio n° 111 sobre discriminación en el empleo y trabajo; así como el art. 32.1 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (sobre prohibición de trabajo infantil).

77 Vid. infra, en el apartado 4.4 (salud).

para determinar los estándares laborales que la empresa estaba obligada a cumplir<sup>78</sup>. En primer lugar, el CAO indicó que la empresa debe promover el conocimiento de las normas de desempeño y otras normas aplicables entre los trabajadores<sup>79</sup>. Además, exigió la formación de los trabajadores con el fin de garantizar una correcta aplicación de estas normas. El CAO también pidió a Standard Profil que realizara una auditoría independiente sobre la aplicación de las normas<sup>80</sup>.

El caso referido a la empresa Assan Aluminyum fue presentado en un momento en que la CFI aún no había terminado su propio análisis de debida diligencia para decidir si financiaría el proyecto. El CAO se comunicó con la CFI para pedirle que prestara especial atención a los aspectos del proyecto que tuvieran consecuencias para el derecho laboral, por lo que la CFI exigió a la empresa que proteja la libertad de asociación, adoptara políticas de igualdad de oportunidades y no discriminación, confirmara la aplicabilidad de los estándares laborales más importantes, y educara sobre los derechos y obligaciones de los empleados<sup>81</sup>.

En enero de 2012, el CAO admitió una queja contra Harmon Hall, y a través de su función de *ombudsman* el CAO inició una evaluación para explorar las opciones para una solución colaborativa de las cuestiones planteadas por las partes. Harmon Hall es una gran cadena de escuelas de idiomas en México<sup>82</sup>. La CFI proporcionó a Harmon Hall una inversión de 7,9 millones de dólares. En diciembre de 2011, el CAO había recibido la

78 Cfr. CAO, "Stakeholder Assessment Regarding Labor Rights Concerns at Standard Profil, Turkey", de 02.02.2009, p. 5, para. 5 (Recommended Actions).

79 Cfr. *ibid.*, pp. 5-6; y CAO, "Stakeholder Assessment Report Regarding Community and Civil Society concerns in relation to activities of the Nicaraguan Sugar Estates Limited (NSEL), Nicaragua", de diciembre de 2008, p. 12.

80 Cfr. CAO, "Stakeholder Assessment Regarding Labor Rights Concerns at Standard Profil, Turkey", de 2 de febrero de 2009, pp. 5-6.

81 Cfr. CAO, "Assan Aluminyum Project – Complaint Conclusion Report", de agosto de 2010.

82 La descripción de este caso puede accederse en [http://www.cao-ombudsman.org/cases/case\\_detail.aspx?id=183](http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=183) (16 de mayo de 2012).

reclamación sobre las preocupaciones sobre derechos laborales, de salud, compensación, y el tratamiento equitativo de los trabajadores de Harmon Hall. En concreto, los reclamantes sostienen que las malas condiciones laborales, salarios insuficientes, y las extensas horas de trabajo son contrarios a las normas legales mexicanas y la legislación laboral. Los reclamantes solicitaron la confidencialidad. El caso continúa pendiente<sup>83</sup>.

#### **4.4. La protección del derecho a la salud**

La salud de las personas está íntimamente relacionada con la preservación del medio ambiente; por esta razón, el derecho a la salud es presentado a menudo al calor de las alegaciones sobre el medio ambiente. Esto quedó manifiesto, entre otros, en el asunto sobre las papeleras en Uruguay ante el CAO. El asunto alegó violaciones al derecho a la salud, aunque lo hizo en el contexto de sus consideraciones sobre el medio ambiente. En su intervención en el caso, el CAO logró que la CFI presionara para una reducción de la dioxina en el proceso de blanqueación de la masa papelera<sup>84</sup>. A esto se añade que ha habido algunos casos específicamente orientados hacia la salud de las personas afectadas por un proyecto.

Un caso muy relevante de la práctica del CAO fue el referido a la compañía Nicaragua Sugar Estates Limited (NSEL) para aumentar e intensificar el cultivo y procesamiento de la caña de azúcar en los Departamentos nicaragüenses de León y Chinandega de Nicaragua. El proyecto incluyó la construcción de una planta para producir y exportar etanol y el préstamo de la CFI se estructuraba en varias aportaciones por un total de 55 millones de dólares.

Entre los más de mil empleados de NSEL se había extendido una grave enfermedad de riñón, la llamada insuficiencia renal crónica, que en la mayoría de los casos causa una muerte muy dolorosa. En su informe de evaluación, el CAO exigió que la empresa apoyara la investigación de las causas

83 *Ibid.*

84 *Vid.* sobre la evaluación de los resultados de la acción del CAO en este caso, Granger, 2007, 1340.

de la enfermedad, y que asistiera a las personas enfermas y a las viudas<sup>85</sup>.

En 2009, el CAO creó una mesa de diálogo para discutir los asuntos relacionados con la insuficiencia renal crónica. Además, encargó un estudio sobre cómo mejorar la sanidad y el apoyo a personas afectadas por la enfermedad y a sus familiares. Estas iniciativas contribuyeron a alcanzar un acuerdo para prestar ayuda a las familias afectadas, que incluye ayuda para la comida durante dos años y asistencia para los servicios sanitarios. Finalmente, se decidió que la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Boston realizara un estudio epidemiológico independiente sobre la enfermedad en Nicaragua, consistente en dos fases<sup>86</sup>. La primera fase, terminada en 2010, arrojó el resultado de que no se pueden encontrar correlaciones entre los químicos utilizados en las plantaciones de azúcar y el brote de la enfermedad renal. Este resultado negativo se confirmó de manera definitiva al término de la segunda fase de la investigación, en la cual no se pudo demostrar la responsabilidad de la empresa por el brote de la enfermedad (McClellan, 2012, 50-54). Además, existen indicios que apuntan a que esta enfermedad es un problema también en otras regiones de Nicaragua y en otros Estados de América Central<sup>87</sup>.

#### **4.5. La protección del derecho a la cultura propia**

El derecho a la cultura es igualmente objeto de protección ante los mecanismos del Banco Mundial. Entre otros ejemplos, conviene destacar el asunto que tuvo como objeto la construcción de una planta hidroeléctrica en Uganda. En este caso, el CAO se ocupó de las reclamaciones de indígenas cuyos antepasados se encontraban enterrados en una isla del Nilo que se vería inundada por la presa. El CAO no pidió que el proyecto fuera modificado para evitar la inundación de la isla; sin embargo, buscó vías para

85 Cfr. CAO, "Stakeholder Assessment Report Regarding Community and Civil Society concerns in relation to activities of the Nicaragua Sugar Estates Limited (NSEL), Nicaragua", de diciembre de 2008, pp. 10-11.

86 Cfr. CAO, "Progress Report. NSEL - Nicaragua", de 15 de mayo de 2009, p. 1.

87 Cfr. CAO, "Construyendo las Bases para la Confianza y Sanación: NSEL, ASOCHIVIDA y la Salud Comunitaria", abril de 2011, p. 2.

desenterrar las fosas y trasladarlas a otros lugares susceptibles de ser usados como cementerios<sup>88</sup>. Como puede verse, el CAO se aproximó a este caso con la intención de hacer compatible la realización del proyecto de la presa hidroeléctrica con la dignidad de los lugares de entierro de los indígenas.

## 5. Conclusiones

Los tratados constitutivos de las instituciones financieras internacionales del Grupo del Banco Mundial, que se remontan a la conferencia internacional de Bretton Woods de 1944, establecen la competencia de trabajar para un mejor desarrollo económico de sus Estados miembro. La idea era ayudar a los Estados de la Europa devastada por la Guerra Mundial en la reconstrucción de sus economías. Los tratados que surgieron de la conferencia no regulaban los derechos individuales de las personas adversamente afectadas por este desarrollo. Esta situación es un reflejo del hecho de que al inicio de la existencia de estas instituciones financieras se consideraba que en Derecho Internacional el titular del derecho al desarrollo económico y social fueran los Estados. El proceso de descolonización, que siguió casi inmediatamente a la Segunda Guerra Mundial, solo consolidó esta concepción, puesto que el Banco Mundial adquirió un protagonismo fundamental para el financiamiento de esta ola de creaciones de nuevos Estados entre los años cincuenta y ochenta del siglo XX.

Esta situación ha cambiado desde que el Banco Mundial observara que los proyectos de desarrollo podían conllevar efectos adversos para ciertos grupos o personas. La preocupación por los derechos humanos de estas personas llevó a que en 1993 se decidiera la creación del Grupo de Inspección y, en 1998, del CAO. Ambos órganos han impulsado un cambio paradigmático en el Banco, desde una postura centrada en los Estados a una postura que toma en cuenta los derechos e intereses de las personas

88 Un problema particularmente agudo para el CAO fue concordar con los descendientes afectados un método para llevarse de la isla también a los “espíritus” de los muertos; cfr. CAO, “Assessment Report. Complaint filed to the CAO regarding the Uganda Bugajali Hydropower Project”, de septiembre de 2001, en particular pp. 5 y 6.

directamente afectadas por sus proyectos. Por tanto, el Banco Mundial ha reconocido que el derecho al desarrollo económico, social y cultural no es solo de los Estados como representantes jurídicos de las distintas naciones y culturas del mundo, sino que cada persona individualmente considerada también tiene un derecho a este desarrollo. En esencia, se ha producido un cambio de una concepción colectiva de estos derechos a una concepción individual de los mismos.

Gracias al Grupo de Inspección y el CAO, personas concretas pueden presentar quejas o reclamaciones al Banco Mundial por la afectación de sus derechos económicos, sociales y culturales. Ambos mecanismos siguen un determinado procedimiento para solucionar el caso o al menos para alertar a los Directores Ejecutivos de una disfunción en el Banco. Estas son características de un genuino mecanismo de control internacional de derechos económicos, sociales y culturales, y algo similar se podría decir de los derechos civiles y políticos. En todo caso, es especialmente llamativa la existencia de estos mecanismos para aplicar los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que para estos derechos no existen otros mecanismos que tengan vocación universal y, con mucha más razón todavía, que tengan alguna eficacia práctica para las víctimas. Como hemos comprobado en este estudio, solo existe algún mecanismo muy especializado y sectorial con vocación universal, o la víctima tiene que acudir a los mecanismos regionales de derechos humanos allí donde existan – en particular en Europa y América – para supervisar ciertas obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Por tanto, el Banco Mundial es la única institución internacional con un mecanismo de quejas individuales en lugares como China, aún si la aplicación de la posición del Banco dependa de la voluntad de los Estados afectados, algo que en el caso chino dificultó la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Inspección sobre el proyecto de Quinghai. En todo caso, las bases están sentadas para que el Banco Mundial aplique los derechos económicos, sociales y culturales en todos sus 188 Estados miembro.



## 6. Bibliografía

- CAO. 2002. *Extracting sustainable advantage? A review of recent experience with IFC & MIGA extractive industries projects*. Final Report, Washington DC, October.
- Dañino, R. 2006. *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank. Senior Vice President and General Counsel*. Informe de 27 de enero. Washington DC: Banco Mundial.
- Gianviti, F. 2005. Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund. En *Non-State Actors and Human Rights*, editado por Ph. Alston, 113–138. Oxford: Oxford University Press.
- Granger, C. L. 2007. The Role of International Tribunals in Natural Resource Disputes in Latin America. *Ecology L. Q.* (Berkeley–University of California) 34: 1297–1347.
- IFC. 2006. *Consultation Advisory No. 14: New IFC Sustainability Policy, Performance Standards and Disclosure Policy Now in Force*, 30 de abril. Washington DC: IFC.
- Independent Evaluation Group. 2008. *Independent Evaluation of IFC's Development Results 2008: IFC's Additionally in Supporting Private Sector Development*. Washington DC: IFC.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2007. *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996–2006*. Washington DC: Instituto del Banco Mundial. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=999979#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=999979#) (11 de julio de 2012).
- McClean, M. et al. 2012. *Informe de muestreo biológico: Marcadores biológicos de daño renal e insuficiencia renal crónica en trabajadores del Occidente de Nicaragua*, 26 de abril. Boston: Escuela de Salud Pública de la Universidad de Boston.
- Physicians for Human Rights. 2010. *Toxic Metals and Indigenous Peoples Near the Marlin Mine in Western Guatemala. Potential Exposures and Impacts on Health*. Washington, D.C., April 2010. [http://www.ciel.org/Law\\_Communities/Guatemala/guatemala\\_toxic\\_metals\\_may10.pdf](http://www.ciel.org/Law_Communities/Guatemala/guatemala_toxic_metals_may10.pdf) (10 de octubre de 2012).
- Sanahuja, J. A. 1994. *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*. Informe del Centro de Investigación para la

- Paz (Madrid) y del Seminario de Investigación para la Paz (Zaragoza) 9.
- Shihata, I. F. I. 1988. Environment, Economic Development, and Human Rights: A Triangular Relationship? *Am. Soc'y Int'l L. Proc.* (Washington, D.C., ASIL) 82.
- Shihata, I. F. I. 2000. *The World Bank Legal Papers*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Shihata, I. F. I. 2000. The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank. *Journal of the History of International Law*, (Dordrecht: Brill) 2: 217-249.
- Suzuki, E. y S. Nanwani. 2007. Responsibility of International Organizations: the Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks. *Mich. J. Int'l L.* (Michigan-University of Michigan) 27: 177-225.
- World Bank. 1998. *Development and Human Rights: the Role of the World Bank*. Washington DC: Banco Mundial.