

RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL BANCO MUNDIAL

# LOS 15 AÑOS DEL PANEL DE INSPECCIÓN





RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA EN EL BANCO MUNDIAL

# LOS 15 AÑOS DEL PANEL DE INSPECCIÓN



Panel de Inspección

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
Asociación Internacional de Fomento

© 2009 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Teléfono: (1) 202-473-1000  
Internet: [www.inspectionpanel.org](http://www.inspectionpanel.org) o [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
Correo electrónico: [ipanel@worldbank.org](mailto:ipanel@worldbank.org)

Todos los derechos están reservados.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones aquí expresados corresponden a sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los gobiernos que sus integrantes representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, colores, denominaciones y otra información que aparece en los mapas no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial, en relación con el estatus legal de ningún territorio, ni el endoso o aceptación de dichas fronteras.

#### Derechos y autorizaciones

El material de esta obra está registrado. La copia y/o transmisión de partes o la totalidad de este trabajo sin autorización puede constituir una infracción de la ley aplicable. El Banco Mundial alienta la difusión de su trabajo y habitualmente otorga autorizaciones con prontitud.

Para solicitar autorizaciones para fotocopiar o reimprimir cualquier parte de esta obra, por favor dirija una solicitud con información completa a *Copyright Clearance Center, Inc.*, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU., teléfono (001) 978-750-8400, fax (001) 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, debe dirigirse a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU., fax (001) 202-522-2422, correo electrónico: [pubrights@world-bank.org](mailto:pubrights@world-bank.org).

PUBLICACIÓN SIN CARGO

# ÍNDICE

---

<b>Prólogo</b>	<b>v</b>
<b>Reconocimientos</b>	<b>vii</b>
<b>Palabras de introducción del Presidente del Panel</b>	<b>ix</b>
<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>xv</b>
<b>Capítulo 1</b> <b>El Panel de Inspección: su fundación y mandato</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo 2</b> <b>Las características básicas y los principios esenciales del Panel</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 3</b> <b>Las fases del proceso del Panel: Admisibilidad, investigación, redacción del informe y discusión en el Directorio</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo 4</b> <b>Exploración de nuevos territorios y desafíos persistentes</b>	<b>47</b>
<b>Capítulo 5</b> <b>Efectos y resultados del proceso del Panel</b>	<b>79</b>
<b>Capítulo 6</b> <b>Perspectivas sobre el Panel de Inspección al cabo de 15 años</b>	<b>94</b>
<b>Apéndice I</b> <b>Informe anual del Panel de Inspección en el Ejercicio 2009</b>	<b>115</b>
<b>Apéndice II</b> <b>Biografías de los miembros del Panel y el Secretario Ejecutivo</b>	<b>184</b>
<b>Apéndice III</b> <b>Distribución geográfica de las solicitudes de inspección</b>	<b>186</b>
<b>Apéndice IV</b> <b>Tablas</b>	<b>188</b>
<b>Apéndice V</b> <b>Figuras</b>	<b>200</b>
<b>Apéndice VI</b> <b>La resolución que dio origen al Panel de Inspección</b>	<b>202</b>
<b>Apéndice VII</b> <b>Primera revisión de la resolución por la que se estableció el Panel de Inspección</b>	<b>207</b>
<b>Apéndice VIII</b> <b>Segunda revisión de la resolución por la que se estableció el Panel de Inspección</b>	<b>209</b>
<b>Apéndice IX</b> <b>Declaración conjunta sobre el uso de los sistemas de los países</b>	<b>213</b>
<b>Apéndice X</b> <b>Memorando de entendimiento entre el Panel de Inspección del Banco Mundial y la Unidad de Mediación y Revisión de Cumplimiento del Banco Africano de Desarrollo</b>	<b>214</b>
<b>Apéndice XI</b> <b>Guía sobre el proceso del Panel de Inspección</b>	<b>217</b>
<b>Apéndice XII</b> <b>Presupuesto del Panel de Inspección</b>	<b>221</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>222</b>



## PRÓLOGO

---

Cuando el Directorio del Banco Mundial creó el Panel de Inspección hace 15 años, el objetivo principal era claro e importante: fortalecer nuestra responsabilidad y transparencia hacia las personas afectadas por el financiamiento del Banco y hacia nuestros accionistas. En la actualidad, este objetivo sigue siendo fundamental, y su significancia es aún más ampliamente valorada. La crisis financiera global subraya que la confianza es vital para un funcionamiento eficaz de las instituciones financieras y las economías de mercado.

El Panel de Inspección del Banco Mundial es un testimonio de nuestro compromiso hacia la transparencia y el aprendizaje para mejorar nuestra labor. El Panel de Inspección ayuda a mantener la confianza en nuestra institución y a recuperarla allí donde se haya perdido.

La visión del Grupo del Banco Mundial es contribuir a una globalización inclusiva y sustentable; y el trabajo del Panel de Inspección se encuentra inextricablemente ligado al logro de la inclusión y la sustentabilidad en nuestros esfuerzos de desarrollo. El Panel brinda una oportunidad para que los actores puedan plantear sus quejas a las más altas autoridades del Banco, y para que el Banco conozca los problemas y errores, e inicie las acciones correctivas correspondientes. La función del Panel con referencia al cumplimiento de las políticas operativas del Banco ha sido fundamental para garantizar que nuestro trabajo a favor del desarrollo sea sustentable. El Panel de Inspección ha demostrado ser un canal importante que permite que los actores sociales y comunidades involucrados en los proyectos participen en la identificación y resolución de los problemas que surgen cuando no se observan las salvaguardias sociales y ambientales.

Con el tiempo, el Panel de Inspección del Banco Mundial—junto con el mecanismo hermano que opera en la CFI y el OMGI, el Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO)—se ha convertido en un importante modelo de la manera en que las instituciones públicas y privadas pueden abordar la responsabilidad y la transparencia. De hecho, nos enorgullece y nos complace que muchas otras instituciones internacionales hayan seguido los pasos del Panel de Inspección. Prevemos que las instituciones financieras privadas, en especial las que actúan a nivel internacional, adoptarán en forma creciente algunas de las características promovidas por el Panel, incluida la posibilidad de apelación para quienes son afectados por su financiamiento.

Las inspecciones no siempre constituyen una situación cómoda para quienes ven sus acciones y decisiones sometidas a escrutinio. Quiero agradecerle a todo el personal que reconoce la importancia del trabajo del Panel, dedica tiempo adicional para resolver los problemas y busca la manera de ser mejores en lo que hacemos. Una señal de la creciente madurez del proceso del Panel es que la Administración del Banco y el personal apoyen plenamente la independencia e imparcialidad que han guiado la labor del Panel en el transcurso de los años. Hemos comprendido que el Panel es una parte esencial del desempeño de la misión del Banco. Es crítico para nuestra efectiva gobernabilidad y es importante para la gente a la que servimos.

También quiero darle las gracias a quienes se han desempeñado en el Panel de Inspección en diferentes momentos como así también a las personas que los ayudaron. A menudo han realizado esfuerzos especiales para mantener elevadas normas de profesionalismo. El Banco valora sus contribuciones para nuestra mejora.

Este informe documenta el camino recorrido por el Panel de Inspección en los últimos 15 años. Espero que sirva como base para un mayor diálogo acerca de las estructuras efectivas y eficaces para mejorar la gobernabilidad, la responsabilidad y la transparencia, tanto para nosotros como para otras instituciones financieras que valoran el servicio, la atención a las salvaguardias y el cuidadoso equilibrio de pesos y contrapesos en el proceso de las donaciones y el desarrollo.

**ROBERT B. ZOELLICK**

*Presidente*

*Grupo del Banco Mundial  
Washington, DC*

## RECONOCIMIENTOS

---

Esta publicación es el resultado de las contribuciones de varias personas, incluidos mis compañeros, los Miembros del Panel Roberto Lenton y Alf Jerve. En nombre del Panel, quisiera agradecer a Peter Lallas, autor principal del texto; Mishka Zaman por la edición y coordinación de esta publicación; y Serge Selwan por la edición y coordinación del Informe Anual. También quisiera dejar asentado mi reconocimiento personal a la Secretaría en las personas de Dilek Barlas, Tatiana Tassoni, Francine Coscolluela, Luis Schunk, y Robert Dickerson por su ayuda en la finalización de este documento; a Eduardo Abbott, Shéhan de Sayrah, Michael Cernea, y Lori Udall por sus valiosas contribuciones; y a nuestros ingeniosos pasantes Brett Simmons, Lauren Finzer y Felix Pfeifer por su asistencia editorial.

El Panel también agradece al Presidente Robert B. Zoellick por su prólogo, y a los ex miembros del Directorio Ejecutivo, ex Miembros del Panel, Solicitantes, Administración del Banco, y miembros de la sociedad civil por sus aportes.

**Werner Kiene**  
*Presidente*  
*Panel de Inspección*  
*Washington, DC*



# PALABRAS DE INTRODUCCIÓN DEL PRESIDENTE DEL PANEL

---

¡Una idea genial! Así podríamos denominar a la creación del Panel de Inspección y la innovación singular que representó en materia de gobernabilidad internacional. Tradicionalmente, solamente los gobiernos de los estados miembros tenían la facultad de establecer procedimientos formales con los órganos internacionales que habían creado. Con el Panel de Inspección se abrió un nuevo horizonte: por medio del Panel, también los actores no estatales—los ciudadanos particulares y sus comunidades—pueden cuestionar las decisiones de los organismos internacionales, utilizando un proceso independiente de reclamo y responsabilidad que está administrado de una manera transparente y clara. Se creó nueva doctrina en el derecho internacional, abriendo nuevas vías para la participación ciudadana en un mundo complejo, que de manera creciente, interactúa por medio de instituciones internacionales.

## UNA INNOVACIÓN Y SU EVOLUCIÓN

En su primer capítulo, este libro cuenta cómo el Directorio del Banco Mundial decidió crear el Panel de Inspección en 1993 en respuesta a la presión pública por una mayor responsabilidad y transparencia en el Banco. El trabajo del Panel se inició en 1994 y desde entonces ha servido como un foro independiente para personas que consideran que han sido afectadas de manera adversa por proyectos del Banco como consecuencia de que el mismo no haya cumplido con sus propias políticas.

El trabajo del Panel también ha creado un precedente internacional por cuanto el proceso de inspección es iniciado por personas locales afectadas. El Panel les ofrece otra manera de hacerse oír en temas relativos al desarrollo de sus comunidades y de incidir en su propio futuro. Gracias a este enfoque de la gobernabilidad “de abajo hacia arriba” las comunidades pueden plantear sus quejas al nivel más alto del Banco e involucrarse más en su propio desarrollo futuro.

## AYUDANDO AL BANCO A APLICAR SUS PROPIAS POLÍTICAS

Si bien el Banco es el objeto de las críticas planteadas y de las investigaciones resultantes, el trabajo del Panel es esencial para el éxito de la institución en el largo plazo: el Banco se rige por un conjunto de políticas y procedimientos que son verdaderamente avanzadas. Estas políticas fueron cuidadosamente diseñadas para asegurar que las inversiones del Banco, conducentes al desarrollo y el crecimiento, no lo hagan a expensas de los pobres y marginados y del medio ambiente. El crecimiento sustentable con justicia es un objetivo central del Banco y el proceso del Panel de Inspección tiene como propósito garantizar que se observen las salvaguardias integradas en las políticas del Banco y que, en el caso de incumplimiento, se pongan en marcha medidas correctivas.

De esta forma, el trabajo del Panel ayuda a asegurar que el Banco cumpla normas de responsabilidad y transparencia tan elevadas como las que exige a sus clientes y socios. Esta responsabilidad y transparencia es crucial en la relación del Banco con sus grupos de interés. Mejora la eficacia de las inversiones en términos de desarrollo y garantiza que la institución logre su misión en materia de alivio de la pobreza.

## **LAS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL PANEL: INDEPENDENCIA, INTEGRIDAD, IMPARCIALIDAD**

En los Capítulos 2 y 3 se describen las principales características del Panel y cómo trabaja en la práctica. Las operaciones del Panel se rigen por los principios fundamentales de independencia, integridad e imparcialidad. Estos principios esenciales permiten que el Panel responda a las cuestiones planteadas y proporcione al Directorio del Banco evaluaciones independientes, técnicamente sólidas.

El Panel cumple su mandato con el concurso de tres grupos de personas: los tres Miembros del Panel, de diferentes nacionalidades; la Secretaría permanente del Panel, que asiste y asesora al Panel; y consultores expertos que brindan los conocimientos técnicos necesarios para una cabal comprensión del contexto social y biofísico en el que se diseñan y ejecutan los proyectos.

## **EL PROCESO DEL PANEL**

El acceso al Panel se pensó de manera que no fuera complicado: dos o más personas afectadas por un proyecto financiado por el Banco pueden enviar una carta al Panel solicitando una investigación. Una vez que el Panel ha recibido y registrado una Solicitud, la Administración del Banco tiene la oportunidad de dar una respuesta inicial a la Solicitud, que generalmente se concentra en determinar si se han cumplido las políticas relevantes del Banco en ese proyecto en particular. Luego el Panel determina la admisibilidad de la Solicitud para realizar una investigación completa. Si el Panel decide que la Solicitud es admisible, le envía al Directorio su recomendación en ese sentido; tradicionalmente el Directorio ha aceptado las recomendaciones del Panel sin interferir en su trabajo.

## **UNA METODOLOGÍA CENTRADA EN LA CONSTATACIÓN DE LOS HECHOS Y SU DIFUSIÓN**

La metodología del Panel para una investigación incluye trabajo de campo, constatación y verificación de los hechos, reuniones públicas, entrevistas con personas afectadas y personal de operaciones del Banco, y una revisión de los documentos del proyecto y las políticas relevantes. Una vez que el Panel ha finalizado su investigación, les envía un informe final con sus hallazgos al Directorio y la Administración del Banco. La Administración, en consulta con el prestatario y, en forma cada vez más frecuente también con los Solicitantes y la población afectada, responde al informe final del Panel mediante recomendaciones y un plan de acción que expone el proceso para subsanar los incumplimientos que presente el proyecto y las correcciones operativas a ser puestas en marcha. El Directorio decide cuáles serán los próximos pasos en función del Informe del Panel y la Respuesta de la Administración.

## **MEJOR ACCESO, RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS, GARANTÍA DE SEGUIMIENTO**

El Capítulo 4 analiza los muchos desafíos que ha enfrentado el Panel durante sus 15 años de existencia, y los casos en los que ha incursionado en territorio virgen. Dos de los principales desafíos que enfrentó el Panel fueron encontrar maneras de hacer que el proceso del Panel fuera más accesible para las personas afectadas y para hacer conocer la existencia del Panel en los países prestatarios del Banco. Si bien el Panel se ocupa de realizar actividades de promoción pública y participa en numerosas reuniones nacionales e internacionales con la sociedad civil, la Administración del Banco todavía no ha cumplido de manera suficiente el mandato de difundir más la existencia del Panel en su trabajo en los distintos países.

Otro desafío para el Panel es hacerse una composición de lugar respecto a la dinámica de un proyecto y los problemas que enfrentan los ciudadanos que presentan la queja: la situación ¿mejorará, se mantendrá invariable o podría inclusive empeorar? En algunos casos, el Panel ha sentado precedentes al promover la resolución de los problemas entre la Administración y los Solicitantes, ayudando a mediar en los casos menos contenciosos y contribuyendo a una resolución más rápida de las preocupaciones de la comunidad o de incumplimiento de políticas.

Si bien durante el proceso del Panel los Solicitantes no siempre tienen acceso a información debido a ciertas limitaciones, el Panel ha adoptado la práctica de regresar al lugar del proyecto una vez producida la decisión del Directorio, para reunirse con los Solicitantes y explicarles los resultados de la investigación, la respuesta y el plan de acción de la Administración y la decisión del Directorio. A partir de la Inspección del Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá en 1996, el Panel ha regresado al lugar de todos los proyectos que dieron lugar a reclamos a fin de informar a los Solicitantes y reunirse con otros interesados. Estas reuniones contribuyen a que los actores tengan una mejor comprensión de los hallazgos del Panel y los planes de acción propuestos por la Administración.

Periódicamente, el Directorio también le ha pedido al Panel que regrese al lugar de un proyecto para monitorear y realizar tareas de seguimiento. El Panel ha desarrollado una sencilla herramienta de seguimiento para darle mayor transparencia a dicho proceso.

## **MANEJO DE TEMAS DE DERECHOS HUMANOS**

Otro desafío que se plantea es el de los temas de derechos humanos en relación con las políticas del Banco y los Solicitantes. Con frecuencia, estos son personas en situación de pobreza y marginalidad, que no pueden hacerse oír en el proceso político, y suelen estar expuestos a riesgos de represalias, intimidaciones o inclusive encarcelamiento. Al Panel le ha preocupado que este riesgo pueda poner en peligro la integridad del proceso del Panel y ha buscado vías para mitigarlo, tales como desarrollar estrictas normas para resguardar la confidencialidad de los Solicitantes, de ser necesario.

El Panel también se ha sentido obligado a analizar la situación de derechos humanos, por ejemplo, en su Informe de Investigación sobre el Gasoducto Chad-Camerún, donde observó que los derechos humanos están incorporados implícitamente en varias de las políticas del Banco. En el caso del mencionado gasoducto, el Panel sugirió que el Banco debía estudiar las consecuencias más amplias de las violaciones a los derechos humanos en relación con el éxito o fracaso en el cumplimiento de las políticas en los proyectos del Banco. El Panel está atento para informar a las más altas autoridades en cualquier instancia de presión o represalias que enfrenten los Solicitantes, tanto para limitar las ramificaciones negativas que pudieran derivarse del deseo de cualquier persona de plantear una queja como debido a su preocupación fundamental por los derechos humanos.

## TEMAS SISTÉMICOS QUE AYUDAN A EXPLICAR LAS CAUSAS DE INCUMPLIMIENTO

El Capítulo 4 también destaca los hallazgos del Panel sobre las instancias de incumplimiento que se han observado a través del tiempo. Una característica interesante de este análisis, que se aborda en distintos informes de investigación del Panel, es la cuestión de por qué se presentan estos incumplimientos, a pesar de los serios esfuerzos que realiza la Administración para aplicar las políticas y procedimientos.

En este sentido, en el análisis se observan algunos temas sistémicos que han sido recurrentes en varios proyectos. Por ejemplo, han surgido casos en los que los problemas no habían sido adecuadamente enfrentados en proyectos previos, tales como el reasentamiento en el Proyecto de la Represa de las Cataratas de Bujagali. De igual manera, otra significativa causa de incumplimiento es la presión de tiempo a la que puede estar sometido el personal del Banco para presentar un proyecto ante el Directorio, lo que en algunos casos ha redundado en una subestimación de los riesgos. Este fue el caso, por ejemplo, en la denuncia con respecto al Segundo Proyecto de Saneamiento Urbano de Ghana (*Urban Environment Sanitation Project, UESP II*).

En otros casos, la falta de fondos para supervisión hizo que no se prestara la debida atención a las señales de alerta de un posible conflicto, lo que puede ser un serio impedimento para el éxito de un proyecto. Por ejemplo, en el caso del UESP II de Ghana, en el que el proyecto concitó oposición local, el Panel señaló que no se había prestado atención a desarrollos críticos durante la ejecución del proyecto, como consecuencia de un enfoque de no intervención por parte de la Administración y falta de verificación del cumplimiento de las políticas. También se revelaron serias falencias en la supervisión del Proyecto de Gasoducto de África Occidental y el Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania.

En las asociaciones público-privadas, el tema de la supervisión de los proyectos también se planteó como un problema sistémico en casos en que los socios del sector privado carecen de conocimientos y experiencia en materia de las políticas de salvaguardia del Banco. El Panel observó que las empresas del sector privado son seleccionadas en función de su competencia técnica en un campo en particular, pero es posible que no estén bien equipadas para enfrentar los requisitos de las políticas del Banco.

El Panel ha observado con preocupación que en el caso de ciertas solicitudes (el Programa Nacional de Drenaje de Pakistán, las operaciones relacionadas con el sector forestal en la República Democrática del Congo (RDC), y el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai, en la India), la Administración omitió verificar los impactos del proyecto sobre ciertos grupos. Si bien la Administración se ocupó posteriormente de identificar y proponer acciones que atendían a dichos impactos, el hecho de que estas comunidades afectadas hubieran sido soslayadas es indicativo de dificultades de un carácter más permanente en el manejo de la noción de “área de influencia del proyecto”.

Un punto sistémico final señalado por el Panel es que, en algunas instancias, la Administración no prestó la debida atención a los impactos sociales y ambientales de proyectos que involucraban reformas institucionales y regulatorias, en comparación con los proyectos de infraestructura. Por ejemplo, en las operaciones relacionadas con el sector forestal en la RDC se determinó que en muchas instancias se había subestimado el impacto ambiental y social de la reforma institucional. Al destacar estos temas sistémicos, el Panel apunta a desarrollar un circuito de retroalimentación a nivel operativo en materia de lecciones aprendidas.

## **TEMAS SERIOS DE INCUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DEL BANCO....**

Según se describe en el Capítulo 4, el Panel ha observado instancias recurrentes de incumplimiento en algunas de las áreas de política más críticas—pero también más complejas—relativas a reasentamiento involuntario, pueblos indígenas, protección de bienes culturales, y evaluación de capacidad del prestatario. Los Informes de Inspección que se ocupan de estos temas deberían convertirse en un importante antecedente para el diseño de estrategias que permitan mejorar el cumplimiento de estas políticas, las que son esenciales para un éxito sustentable en el proyectado aumento de la cartera de infraestructura del Banco.

## **....Y HALLAZGOS DE CUMPLIMIENTO**

A la inversa, ha sido frecuente que el Panel hiciera hallazgos positivos en materia de cumplimiento y diligencia en relación con importantes revisiones de las políticas. En el Proyecto de la Represa de la Catarata de Bujagali, el Panel observó que el Banco llevó a cabo un trabajo sustancial en temas de la política de salvaguardia y dio cumplimiento a varias disposiciones relativas a política ambiental. De igual forma, en su investigación del Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, el Panel determinó que se habían realizado esfuerzos sustanciales para cubrir temas de las políticas de salvaguardia, en particular en la preparación del plan de desarrollo de los pueblos indígenas. Además, el Panel también ha informado de positivas respuestas por parte del Banco con posterioridad a la presentación de Solicitud de Inspección, por ejemplo en el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai, en la India y el Proyecto UESP II de Ghana.

## **SIGNIFICATIVOS RESULTADOS Y EFECTOS A VARIOS NIVELES**

El Capítulo 5 presenta los impactos o efectos del proceso del Panel, que se producen a múltiples niveles. En términos más directos, el proceso del Panel fue concebido para producir mejoras destinadas a las personas afectadas en relación con el proyecto específico bajo investigación. Además, el trabajo del Panel tiene una importante influencia sobre la manera en la que el Banco encara proyectos similares a aquellos sometidos a Solicitud de Inspección y en su atención general a las salvaguardias sociales y ambientales a nivel institucional. Además, el Panel ha cumplido la importante función de servir como modelo para los mecanismos de responsabilidad y transparencia que ahora existen en otras instituciones financieras internacionales.

Entre los resultados en el plano de los proyectos cabe mencionar que se han producido mejoras en el diseño de los planes de reasentamiento y las indemnizaciones, cambios en los enfoques relativos a ciertos marcos de política en países prestatarios, creación de mecanismos nacionales de recepción de denuncias; mayor divulgación de información, fortalecimiento en la supervisión de los proyectos, y una creciente atención a las preocupaciones y la subsistencia de los pueblos indígenas.

Las investigaciones del Panel también condujeron a distintos compromisos asumidos por la Administración del Banco con implicancias en el plano institucional. En respuesta a los proyectos vinculados al sector forestal en la RDC, la Administración del Banco asumió nuevos compromisos significativos para expandir los recursos destinados a la supervisión y contratar a especialistas en salvaguardias en África central. En términos más generales, la existencia del Panel como mecanismo de responsabilidad ha creado incentivos para que los funcionarios del Banco dediquen mayor atención a una apropiada aplicación de las políticas.

## **FINALMENTE, EXPRESAMOS NUESTRO AGRADECIMIENTO**

Como lo evidencian los testimonios recogidos en el libro, y como ha sido documentado en las voluminosas investigaciones sobre el proceso del Panel, gracias al Panel el Banco es una mejor institución. Son muchas las personas que merecen crédito por estos logros y en estas páginas solamente puedo agradecerles en forma sucinta.

Corresponde una mención especial a nuestro Directorio Ejecutivo y su Presidente, el Sr. Zoellick, y sus predecesores, por su inalterable apoyo a la independencia del Panel durante todos estos años. También quisiera testimoniar el reconocimiento del Panel a la confianza que en él han depositado la sociedad civil y quienes han recurrido al Panel en búsqueda de responsabilidad, transparencia y remedio.

Asimismo, queremos agradecer a las muchas instituciones de los países prestatarios que nos ayudaron a corroborar información. Por supuesto, nuestro trabajo tampoco hubiera sido posible sin la interacción profesional de la que hemos disfrutado con la Administración del Banco y su personal. Nuestro tributo a su enorme competencia, la paciencia con la que han compartido con nosotros sus conocimientos y, sobre todo, por el respeto que han demostrado hacia nuestra necesidad de independencia.

La historia de éxitos que documenta este libro se debe al fuerte profesionalismo y entusiasmo trasuntado cada día en el trabajo del Panel en los 15 años transcurridos. Nuestro especial reconocimiento a todos los Miembros del Panel, pasados y presentes; a nuestros expertos y, por último, al liderazgo y personal de la Secretaría del Panel. En este contexto, quiero rendir un tributo especial al Dr. Eduardo Abbott, el Secretario Ejecutivo fundador del Panel, por su dedicación durante todos estos años.

**Werner Kiene**  
*Presidente del Panel de Inspección*  
*Julio de 2009*

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

---

ACEE	Accesibilidad, credibilidad, efectividad y eficiencia
AESNP	AES Nile Power
AfDB	Banco Africano de Desarrollo ( <i>African Development Bank</i> )
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BP	Procedimientos del Banco ( <i>Bank Procedures</i> )
CAMV	Centro de Acompañamiento a los Nativos Pigmeos y Minorías Vulnerables ( <i>Centre d'Accompagnement des Autochtones Pygmées et Minoritaires Vulnérables</i> )
CAO	Asesor en cumplimiento/Ombudsman ( <i>Compliance Advisor/Ombudsman</i> )
CDP	Programa de Desarrollo Comunitario ( <i>Community Development Program</i> )
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIEL	Center for International Environmental Law
CODE	Comité sobre la eficacia para el desarrollo ( <i>Committee on Development Effectiveness</i> )
COPIREP	Comité de Conducción de la Reforma de Empresas Públicas ( <i>Comité de Pilotage de la Réforme des Entreprises Publiques</i> )
CRMU	Unidad de Mediación y Revisión de Cumplimiento ( <i>Compliance Review and Mediation Unit</i> )
DfID	Departamento para el Desarrollo Internacional ( <i>Department for International Development</i> )
EA	Evaluación Ambiental
ED	Director Ejecutivo ( <i>Executive Director</i> )
EE.UU.	Estados Unidos de América
EESRSP	Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social ( <i>Emergency Economic and Social Reunification Support Project</i> )
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIB	Banco Europeo de Inversiones ( <i>European Investment Bank</i> )
EIS	Estudio de Impacto Ambiental ( <i>Environmental Impact Study</i> )
ELPS	Sistema de Gasoducto Escravos-Lagos ( <i>Escravos-Lagos Pipeline System</i> )
ESA	Evaluación Ambiental y Social ( <i>Environmental and Social Assessment</i> )
ESSF	Marco de Salvaguardias Ambientales y Sociales ( <i>Environmental and Social Safeguards Framework</i> )
FOEI	Amigos de la Tierra Internacional ( <i>Friends of the Earth International</i> )
GP	Buenas Prácticas ( <i>Good Practices</i> )
IAP	International Accountability Project
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
IP	Panel de Inspección

MDB	Banco Multilateral de Desarrollo ( <i>Multilateral Development Bank</i> )
MMRDA	Autoridad para el Desarrollo de la Región Metropolitana de Mumbai ( <i>Mumbai Metropolitan Region Development Authority</i> )
MUTP	Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai ( <i>Mumbai Urban Transport Project</i> )
MW	Megavatio
NAPE	National Association of Professional Environmentalists
NDP	Programa Nacional de Drenaje ( <i>National Drainage Program</i> )
NTPC	National Thermal Power Corporation
NU	Naciones Unidas
OD	Directiva Operativa ( <i>Operation Directive</i> )
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OMS	Disposición del Manual de Operaciones ( <i>Operational Manual Statement</i> )
ONG	Organización No Gubernamental
OP	Política Operativa ( <i>Operational Policy</i> )
OPN	Apunte de Política Operativa ( <i>Operational Policy Note</i> )
ORV	Operación de Retiro Voluntario
PAD	Documento de Evaluación de Proyecto ( <i>Project Appraisal Document</i> )
PAR	Plan de Acción de Reasentamiento
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PRONAT	Programa Nacional de Administración de Tierras
PRV	Programa de Retiro Voluntario
PSF	Provincia de Santa Fe
RDC	República Democrática del Congo
RPF	Marco de Política de Reasentamiento ( <i>Resettlement Policy Framework</i> )
SCDP	Plan de Desarrollo de la Costa Sureña ( <i>Southern Coastal Development Plan</i> )
TEP	Central térmica de generación eléctrica ( <i>Thermal Electric Power Plant</i> )
TSERO	Proyecto de apoyo transitorio para la recuperación económica ( <i>Transitional Support for Economic Recovery Operation</i> )
UESP	Proyecto de Saneamiento Ambiental Urbano ( <i>Urban Environmental Sanitation Project</i> )
UESP II	Segundo Proyecto de Saneamiento Ambiental Urbano ( <i>Second Urban Environment Sanitation Project</i> )
USOA	Unión de Propietarios de Comercios ( <i>United Shop Owners Association</i> )
WAGP	Gasoducto de África Occidental ( <i>West Africa Gas Pipeline</i> )
WAPCo	West Africa Gas Pipeline Company Limited
WBG	Grupo del Banco Mundial ( <i>World Bank Group</i> )

---

LOS 15 AÑOS  
DEL PANEL DE INSPECCIÓN

## CAPÍTULO 1

# EL PANEL DE INSPECCIÓN: SU FUNDACIÓN Y MANDATO

El Panel de Inspección fue creado en septiembre de 1993 por el Directorio del Banco Mundial como un mecanismo independiente de responsabilidad y transparencia y comenzó a operar el 1º de agosto de 1994. El Panel brinda una instancia para que las personas que consideran que pueden ser afectadas de manera adversa por operaciones financiadas por el Banco hagan llegar sus inquietudes a los más altos niveles de toma de decisiones del Banco Mundial. El Panel determina si el Banco está dando cumplimiento a sus propias políticas y procedimientos, los que están destinados a asegurar que las operaciones financiadas por el Banco proporcionen beneficios sociales y ambientales y eviten ocasionar daños a las personas y el medio ambiente.

Mediante su trabajo, el Panel ha sido pionero de un nuevo enfoque de la responsabilidad y la transparencia en las instituciones financieras internacionales, que va más allá de los tradicionales “impulsados de arriba hacia abajo” que son habituales en el marco del derecho internacional. Una premisa central de su trabajo, desde la fundación del Panel hasta la actualidad, es darles a las personas afectadas una mayor ingobernabilidad en las actividades desarrolladas por el Banco Mundial que pueden afectar sus derechos e intereses. Al mismo tiempo, el Panel aporta una mayor transparencia y eficacia a las operaciones financiadas por el Banco.

No es un tema menor que el Banco Mundial—si bien siendo objeto de una intensa presión externa—haya creado este mecanismo independiente de responsabilidad y transparencia y haya respaldado su existencia durante los pasados 15 años. Apoyándose

en este ejemplo, otras instituciones financieras regionales y multilaterales han establecido mecanismos similares (y también diferentes) con esta función, contribuyendo a que dichas instituciones ofrecieran una mayor participación y transparencia a las personas a las que sirven, como parte de los esfuerzos que éstas realizan a favor de un desarrollo sustentable y equitativo.

Este libro es una reseña del trabajo y la experiencia del Panel de Inspección durante los 15 años transcurridos desde su creación, así como de los desafíos que continúa enfrentando para honrar sus principios fundacionales. Complementa dos publicaciones anteriores del Panel que fueron editadas al cabo de sus primeros 4 y 10 años de vida, respectivamente, y se centra de preferencia en los últimos 5 años del trabajo del Panel.<sup>1</sup>

“Quienes diseñaron el concepto del Panel son merecedores de nuestra admiración y gratitud. El Panel se ha convertido en una institución invaluable para garantizar que las preocupaciones de las personas afectadas por los proyectos financiados por el Banco sean escuchadas a los más altos niveles de la estructura del Banco. Como instrumento del Directorio, también le ha permitido a los Directores Ejecutivos cumplir su tarea con mayor eficacia, y tener una mejor comprensión de lo que efectivamente está sucediendo en el terreno.”

—**Eckhard Deutscher**, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OCDE, París; ex Decano del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial

## LOS ACONTECIMIENTOS QUE CONDUJERON A LA CREACIÓN DEL PANEL

El Panel de Inspección fue creado en una época en la que el Banco Mundial enfrentaba intensas críticas y polémicas de fuentes internas y externas. A finales de los años ochenta y principios de los noventa, numerosas voces de protesta y preocupación de la sociedad civil y de comunidades afectadas por sus proyectos cuestionaban los impactos sociales y ambientales de las operaciones financiadas por el Banco. Las campañas ciudadanas exhibían pruebas de que algunos proyectos financiados por el Banco eran “desastres de desarrollo”, y causaban perjuicios, en particular a los pobres y vulnerables, imposibilitados de defender o proteger sus derechos y medios de subsistencia. Existía también una extendida frustración por cuanto el Banco operaba a puertas cerradas y solía ignorar los problemas que enfrentaban las personas afectadas por los proyectos, lo que debilitaba su capacidad para apoyar un desarrollo sustentable, prevenir el empobrecimiento y reducir la pobreza. Estos temas también fueron objeto de serios debates al interior de los gobiernos miembros del Banco y, de hecho, en los propios pasillos de la institución (Banco Mundial 2004; Clark 2003; Hunter y Udall 1994; Brown Weiss, Lallas, y Herken 2009).

Un elemento central de esta crítica era que el Banco no estaba cumpliendo con los compromisos planteados en sus propias políticas, que habían sido adoptadas precisamente para prevenir este tipo de impactos sociales y ambientales adversos. El Banco había comenzado a desarrollar éstos y otros procedimientos y políticas operativas en los años ochenta, por ejemplo las políticas sobre reasentamiento involuntario (1980), pueblos tribales (1982), y evaluación ambiental (1988).

El punto de inflexión de estas preocupaciones fueron los proyectos de la Represa y Canal de Sardar Sarovar en el Río Narmada en India, que involucraron el reasentamiento de unas 120.000 personas e importantes impactos ambientales. El Banco Mundial aprobó el financiamiento de los proyectos a mediados de los ochenta, y realizó desembolsos a lo largo de varios años. No obstante, en respuesta a un sostenido y creciente clamor público por sus impactos sociales y ambientales y a pedido del Directorio Ejecutivo del Banco, del Presidente del Banco, Barber Conable, encargó una evaluación independiente de los proyectos en 1991. Bradford Morse, un administrador retirado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Thomas Berger, un ex-juez de la Corte Suprema de Justicia de Columbia Británica, Canadá, lideraron dicha evaluación. El informe de la “Comisión Morse”, publicado en 1992, identificó serias fallas de cumplimiento por parte del Banco, y documentó “devastadoras consecuencias humanas y ambientales de dichas violaciones” (Morse y Berger 1992, 2; Panel de Inspección 2003).

“Cuando se concibió el Panel de Inspección, la idea de un mecanismo de responsabilidad y transparencia con base ciudadana que empoderara a la gente local, permitiéndole soslayar a su gobierno nacional en la búsqueda de una revisión independiente de sus derechos, era algo totalmente radical en el campo de las instituciones financieras internacionales y, de hecho, en el ámbito del derecho internacional en general”.

—**David Hunter**, Profesor Asociado de Derecho,  
American University

“Si se compara la historia del Panel de Inspección con los organismos de derechos humanos cuando fueron creados, lo que el Panel ha logrado en 15 años es verdaderamente notable...con el Panel se han tomado decisiones, se han mejorado proyectos, y se han producido cambios concretos de manera efectiva en el terreno.”

—**Danny Bradlow**, Profesor de Derecho, American University

“Era claro que existía la necesidad de un Panel independiente y las discusiones respecto al mismo surgieron después del debate sobre la Represa del Narmada. Después del proyecto del Narmada estaba claro que era crucial que las personas afectadas tuvieran la posibilidad de hacerse oír.”

—**E. Patrick Coady**, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial



Nepal: Arun III—  
Miembros del Panel  
reunidos con lugareños

"Lamentablemente, en unos cuantos países miembros la imagen del Banco ha sido mancillada. La reacción del público al Informe Wapenhans acentuó aún más este problema. Hay sectores del público que tienen la impresión de que existe una falta de responsabilidad y transparencia dentro del Banco y también ante los accionistas. Pensamos que la creación de una unidad de evaluación independiente que tenga la tarea de estudiar los proyectos, podría ser un gran avance para disipar dichas preocupaciones."

**Memorando interno del 10 de febrero de 1993, de los Directores Ejecutivos** Fritz Fisher, Nicholas Flaño, Eveline Herfkens, y Aris Othman, que contribuyó a la creación del Panel de Inspección.

"Décadas de experiencia en desarrollo nos han mostrado que a veces las buenas intenciones e inclusive unas fuertes políticas de salvaguardias sociales y ambientales no necesariamente garantizan que las vidas y los medios de subsistencia de la gente más pobre del mundo estarán protegidos.

En los últimos 15 años, el Panel de Inspección ha mejorado en forma considerable la transparencia y la responsabilidad pública del Banco Mundial y el trabajo del Panel ha contribuido de manera significativa a la misión de alivio de la pobreza del Banco, al dar fuerza a sus políticas de salvaguardia, que protegen a las personas más marginadas."

—**Legislador Barney Frank (Demócrata-Massachusetts)**, Presidente del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América

El Legislador Barney Frank organizó importantes audiencias legislativas a principios de los años noventa en las que se analizó la necesidad de una mayor transparencia y responsabilidad pública en el Banco Mundial. Durante esa época, en estrecha cooperación con la sociedad civil, Frank desempeñó un papel crítico en la promoción de la creación del Panel de Inspección y una mejor política de difusión de información.

Grupos", incluidas las mujeres, niños y jóvenes, los pueblos indígenas y sus comunidades, las organizaciones no gubernamentales, los trabajadores, sindicatos, y agricultores. Estas y otras acciones reflejaban una gradual evolución en el derecho internacional con respecto a la doctrina tradicional, para la que los "sujetos" de derechos y obligaciones son los Estados (y no los individuos o las comunidades), dando paso a un enfoque nuevo y más participativo en el que los ciudadanos y las personas afectadas reciben un reconocimiento, o entidad, más formal para participar como "actores" en este escenario.<sup>2</sup>

El esquema para la creación del Panel de Inspección se desarrolló en el marco de este contexto general como resultado de los notables esfuerzos realizados oportunamente por la sociedad civil, gobiernos, y miembros del Directorio del Banco, impulsando la

A la luz de esta investigación y las continuas inquietudes tanto dentro como fuera del Banco, el entonces presidente de la institución, Lewis Preston, estableció un grupo de trabajo interno para revisar las operaciones del Banco. El informe interno (Wapenhans 1992), finalizado en noviembre de 1992 bajo la conducción del Vicepresidente Willi Wapenhans, determinó que el Banco había desarrollado una "cultura de aprobación" impulsada por una estructura de incentivos de promoción que recompensaba al personal por avanzar en tantos proyectos como fuera posible, sin prestar una adecuada atención a los potenciales impactos sociales y ambientales o a la eficacia de la ejecución. Esto contribuía a que los diseños y resultados de los proyectos fueran deficientes, hubiera carencias en la consideración de las prioridades locales y las necesidades de capacidad de los países prestatarios, y las fallas correspondientes en el cumplimiento de las políticas básicas de salvaguardia del Banco.

Los movimientos de protesta contra el Banco Mundial y los hallazgos críticos de la Comisión Morse y el Informe Wapenhans coincidieron con un momento importante en la cooperación internacional. En junio de 1992, la comunidad internacional se reunió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro para trazar un nuevo enfoque cooperativo en la consideración de los temas interrelacionados de desarrollo social, desarrollo económico y protección ambiental. La Cumbre de Río fue resultado, en gran medida, del revolucionario Informe de la Comisión Brundtland de 1987, Nuestro Futuro Común (NU 1987), y reflejaba un nuevo sentimiento de urgencia en relación con estos temas vinculados con la continuada lucha contra la pobreza a nivel mundial.

Entre otras cosas, en la Cumbre se hicieron fuertes llamamientos a favor de una mayor participación de la sociedad civil y el público en el derecho internacional y las decisiones sobre políticas, y para el "Fortalecimiento del Papel de los Principales

creación de un mecanismo nuevo e independiente que permitiera una mayor responsabilidad, participación y transparencia en el Banco Mundial.<sup>3</sup> En un sentido más general, también debe entenderse el Panel como un medio de avanzada para poner en operación nuevos principios de derecho internacional y políticas que expanden la participación y la posibilidad de las personas y las comunidades afectadas de hacerse oír en la toma de decisiones internacionales.

"Cuando Wolfensohn llegó al Banco, invitó al Panel a almorzar. Era alguien que realmente quería dejar su huella en el Banco. Nos dijo: 'Quiero darles los diez proyectos más riesgosos para que me digan cuáles son los problemas'. Le llevó la idea al Directorio, pero éste la rechazó. El Directorio había atravesado un proceso doloroso durante la creación del Panel y quería tener el control."

—Álvaro Umaña, ex-Miembro del Panel

## EL ACTO DE CREACIÓN DEL PANEL

El Panel fue creado oficialmente mediante dos resoluciones del Directorio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y la Agencia Internacional de Fomento (AIF) el 1º de septiembre de 1993 (Resolución BIRF 93-10 y Resolución AIF 93-6), a las que se denomina colectivamente "la Resolución" dado que tienen idéntico contenido. La Resolución especifica que el Panel tiene jurisdicción sobre las operaciones apoyadas por el BIRF y la AIF.

La Resolución establece el mandato básico y la estructura del Panel. Como aspecto central y en respuesta a las solicitudes de personas afectadas, el Panel tiene la facultad de realizar investigaciones independientes de los proyectos financiados por el Banco para determinar si se ha dado cumplimiento a las políticas y procedimientos operativos del mismo, y efectuar hallazgos relativos a daños. El Panel informa de sus hallazgos al Directorio Ejecutivo del Banco. La Administración del Banco debe preparar una respuesta con recomendaciones y acciones acordes a los hallazgos del Panel relativos a incumplimiento y daños. El Directorio Ejecutivo considera conjuntamente los hallazgos del Panel y la respuesta de la Administración y decide sobre las acciones futuras (en el Capítulo 2 puede encontrarse una descripción más detallada del proceso del Panel).

## EL PANEL Y EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD DEL BANCO

Según se describe en más detalle en secciones posteriores, la creación del Panel de Inspección constituyó una importante contribución al fortalecimiento del sistema de gobernabilidad del Banco Mundial.<sup>4</sup> De esta manera, cuando personas afectadas por un proyecto lo activan, el Panel ofrece un medio independiente para hacerle saber al Directorio si la Administración del Banco está actuando en concordancia con las políticas del Banco, incluida la manera en la que se están ejecutando los proyectos en la práctica.

Además, por primera vez en la historia del Banco, el proceso del Panel abrió un canal de comunicación directo entre las personas afectadas y el nivel más alto de toma de decisiones del Banco: su Directorio. En el pasado, las cartas de queja que llegaban al Directorio eran rutinariamente derivadas al personal responsable de los respectivos proyectos para que las respondieran; éstos no podían tener el mismo grado de independencia o imparcialidad, dado que estaban directamente involucrados en los proyectos.



Pakistán: Proyecto del Programa Nacional de Drenaje—El equipo del Panel con los solicitantes en el Canal de Mareas

"El resultado más importante del proceso del Panel ha sido la confirmación y el fortalecimiento de organizaciones en las comunidades afectadas, con un liderazgo bien informado y confiable."

"La principal fortaleza del proceso del Panel es su capacidad de hacer escuchar las voces locales a un alto nivel de la administración del Banco, así como su influencia indirecta en el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias locales."

—Elias Diaz Peña, Solicitante de Yacyretá (Solicitud de 1995)

## EL PANEL Y LOS CONCEPTOS DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA

Según el Diccionario de la Lengua Española el término “*responsable*” significa “obligado a responder por algo o de alguien.” Si bien su definición es sencilla, la experiencia y los estudios realizados en el transcurso del tiempo indican que la “*responsabilidad*” debe entenderse en un contexto, y que para comprender su significado en un encuadre dado es necesario responder algunas preguntas. Entre otras, tales preguntas son: *responsabilidad de quién, hacia quién, con referencia a qué norma, y a qué fin*.

Una característica distintiva del Panel de Inspección es que se basa en la responsabilidad y transparencia impulsada por la comunidad, o “impulsada de abajo hacia arriba”. Específicamente, las quejas de dos o más personas que alegan daños como resultado de los proyectos financiados por el Banco Mundial ponen en acción al Panel. La responsabilidad es del Banco Mundial (*de quién*) hacia las personas afectadas (*ante quién*) sobre la cuestión de si el Banco está cumpliendo con sus propias políticas y procedimientos operativos (*la norma*). Este tipo de responsabilidad es distinta—y complementaria—de las formas de responsabilidad “impulsadas de arriba hacia abajo”, tales como las evaluaciones realizadas por iniciativa de la propia organización.

Tal como lo refleja el mandato y el trabajo del Panel, este tipo de responsabilidad es importante a varios niveles (*a qué fin*):

- Reconoce que las acciones de instituciones tales como el Banco Mundial pueden tener impactos significativos sobre la población, y que estos efectos pueden ser negativos (aun cuando esto no sea intencional) así como positivos.
- Le brinda a las personas afectadas una mayor posibilidad de hacerse oír, recurriendo y respetando sus conocimientos, experiencia y pericia en un trabajo cooperativo constante para proteger sus derechos y remediar los problemas que surgen en la ejecución.
- Expande los mecanismos internos de control para que las personas afectadas por las acciones de las instituciones internacionales puedan presentar sus inquietudes ante las instancias de toma de decisiones, incluidas sus preocupaciones sobre falta de cumplimiento y daños.
- Da origen a un registro público del grado de cumplimiento dado por la institución a sus propias políticas y procedimientos operacionales y, lo que es de gran importancia, en qué medida responde a las preocupaciones de las personas afectadas cuando se detecta un incumplimiento.
- Puede mejorar la credibilidad—y por ende la legitimidad—de la institución, en la medida en que el proceso ayuda a la institución a escuchar a las personas afectadas, respetar sus propias políticas, evitar los daños, y responder con medidas para dar cuenta de su conducta.
- De todas estas maneras, este tipo de responsabilidad, impulsada de abajo hacia arriba, está destinada a fortalecer y apoyar la capacidad del Banco de cumplir con su misión de lucha contra la pobreza y promoción de un desarrollo equitativo y sustentable.

Este último punto es un elemento crítico, que a veces se pasa por alto, en el trabajo que realiza el Panel de Inspección. Como se indica en más detalle más abajo, la operación eficaz del Panel de Inspección como mecanismo de responsabilidad y transparencia tiene

el propósito de hacer del Banco Mundial una mejor institución, y lo ayuda en su trabajo constante para cumplir con su misión, usar bien sus recursos, y apoyar las necesidades de desarrollo de los países prestatarios.

Es importante señalar que el Panel también provee una estructura de responsabilidad y transparencia *al interior* del Banco. Al investigar a la Administración del Banco e informar de sus hallazgos al Directorio, el Panel le permite a éste verificar si las acciones de la Administración son congruentes con las políticas y procedimientos operacionales requeridos. Los miembros del Directorio han destacado el papel crítico del Panel para poner a su consideración temas de cumplimiento de políticas y daños que pueden estar presentes en los proyectos financiados por el Banco.

## MECANISMOS DE QUEJA Y RESPUESTA COMO UNA “DIMENSIÓN” DE LA RESPONSABILIDAD

One World Trust<sup>5</sup> ha estudiado los enfoques de responsabilidad y transparencia usados por actores transnacionales que desempeñan un rol en la gobernabilidad global, incluidas organizaciones intergubernamentales como el Banco Mundial, organizaciones no gubernamentales, y entidades empresariales transnacionales. Sus estudios observan que las decisiones y acciones de estas organizaciones, incluido el Banco Mundial, “pueden tener un profundo efecto en la vida cotidiana de la gente” y por lo tanto se plantean la pregunta “pero ¿cómo le pedimos cuentas de sus acciones a estas organizaciones?” (Lloyd, Oatham, y Hammer 2007, 6).

Reflejando la evolución del derecho internacional y las políticas antes señaladas, el 2007 *Global Accountability Report* (Informe 2007 de Responsabilidad Global) considera que la actual “responsabilidad fundamentada en los Estados es inadecuada” y que “se necesitan nuevas herramientas en el plano local, nacional y global para que los actores transnacionales sean más transparentes y responsables frente a las personas y comunidades afectadas.” (Lloyd, Oatham, y Hammer 2007, 6). En este contexto, el informe identifica cuatro “dimensiones” centrales de la responsabilidad en las organizaciones internacionales: transparencia, participación, evaluación y mecanismos de recepción y respuesta a las quejas.

El Panel de Inspección del Banco Mundial se encuadra en la cuarta dimensión de esta matriz de responsabilidad, como un “mecanismo de recepción/respuesta a las quejas”<sup>6</sup>. En su informe de 2006 (Blagescu y Lloyd 2006), One World Trust citó al Panel como una ilustración de la buena práctica en esta área. El análisis de por qué son importantes tales mecanismos es instructivo de la situación del Panel y el Banco Mundial. El informe dice,

Si no se cuenta con un mecanismo eficaz para la recepción de quejas y su respuesta, es poco lo que los actores pueden hacer para prevenir los abusos de poder en caso de que fallen otros mecanismos de responsabilidad. Un mecanismo riguroso de recepción y respuesta a las quejas brindará un incentivo [a las organizaciones intergubernamentales] para asegurar que se implementen de manera constante otros mecanismos de responsabilidad y sean observados en todas las áreas de su trabajo sabiendo que, en caso de fallar, la organización tomará medidas para resolverlo. (Blagescu y Lloyd 2006, 50)

El comentario sobre el Panel de Inspección (véase el Anexo A del capítulo 6) ilustra mejor la importancia del Panel como mecanismo de responsabilidad que ha influido en la creación de otros mecanismos a nivel mundial.

“Escuchamos lo mismo una y otra vez, en distintos idiomas, de personas pobres de diferentes orígenes étnicos, en muy distintas partes del mundo: ‘Nos están sacando lo poco que tenemos, o están a punto de hacerlo. Al acudir a uds. nos estamos jugando la vida. Son nuestra única esperanza.’ A uno estas palabras le quedan grabadas. Por eso es un privilegio trabajar en el Panel.”

—Edith Brown Weiss, ex-Presidente del Panel

## LAS CONTRIBUCIONES DEL PANEL A LA MISIÓN Y VISIÓN DEL BANCO EN RELACIÓN CON EL ALIVIO DE LA POBREZA

La función del Panel de Inspección como mecanismo de responsabilidad y transparencia que se activa de abajo hacia arriba fortalece y apoya la capacidad del Banco para lograr los objetivos de los proyectos, como parte de su misión global de luchar contra la pobreza y promover un desarrollo equitativo y sustentable. A continuación se analiza este elemento del trabajo del Panel de Inspección.

Desde un punto de vista conceptual, el uso de este enfoque “de abajo hacia arriba” por parte del Panel puede ayudar a una mayor incorporación de la lógica y el conocimiento comunitario en los diversos proyectos del Banco Mundial. En la literatura sobre el desarrollo es cada vez más frecuente la idea de que los programas y proyectos exitosos para la reducción de la pobreza ponen a la gente en condición de pobreza en el centro de sus esfuerzos. Lejos de ser simplemente los beneficiarios de los proyectos de desarrollo, los habitantes locales tienen información, conocimientos, experiencia y percepciones que son críticos y pueden modificar de manera significativa el diseño de un proyecto. Pero puesto que quienes están en situación de pobreza suelen ser personas vulnerables y excluidas, para lograr una incorporación significativa de sus conocimientos y experiencia hace falta asegurar que tengan un espacio para generar y potenciar sus conocimientos y los canales para expresar sus necesidades y prioridades. Así, los sistemas profesionales de conocimiento, “de arriba hacia abajo”, deben ser equilibrados mediante los conocimientos y la experiencia inherentes en las comunidades locales, sean estas rurales o urbanas. Es necesario que los roles y actitudes asociados con la práctica relativa al desarrollo se modifiquen para permitir que las percepciones y los conocimientos aportados por las personas afectadas puedan incidir verdaderamente. Como lo señaló Robert Chambers, esto no implica un rechazo de los enfoques profesionales tradicionales sino más bien una “ampliación, balanceo y reposicionamiento, para dar una nueva primacía a las realidades y el análisis que realizan las propias personas pobres”. (Chambers 1994).

Desde el punto de vista operativo, el marco impulsado de abajo hacia arriba que

plantea el Panel ayuda a fortalecer y apoyar la capacidad del Banco para dar cumplimiento a los objetivos de los proyectos y su agenda global de alivio de la pobreza en dos formas particulares: (i) usando las políticas y procedimientos operativos del Banco como vara para medir su responsabilidad y transparencia, y (ii) mediante el uso de las propias políticas y procedimientos del Panel para responder a las solicitudes de inspección.

“Al cumplir quince años, el Panel se ha establecido claramente como un mecanismo prominente de responsabilidad y transparencia. Desde el punto de vista del Departamento Legal del Banco Mundial, valoramos mucho el papel que desempeña el Panel de Inspección, al permitirle a la gente afectada hacerse oír cuando sufren o es probable que sufran efectos adversos sustanciales debido a una seria falta de cumplimiento por parte del Banco en relación con sus políticas y procedimientos operativos. Estas políticas y procedimientos son una parte esencial de la función del Banco, como institución líder del desarrollo en el mundo y son esenciales para que el Banco pueda ayudar a los países a lograr su desarrollo de una manera sustentable. Dado que la administración y el personal del Banco tienen la responsabilidad y la función de asegurar el cumplimiento de estas políticas y procedimientos, el Panel también ayuda a la institución a cumplir con su mandato.”

—Charles E. Di Leva, Principal Asesor Letrado de la Unidad de Derecho Internacional y Ambiental del Departamento Legal del Banco Mundial.

*El uso de las políticas y procedimientos operativos del Banco como unidad de medida de la responsabilidad y transparencia* es algo crítico porque estas políticas de salvaguardias ambientales y sociales son consideradas cruciales por el Banco para cumplir su meta de lograr una reducción sustentable de la pobreza. El Banco reconoce que “la eficacia y el impacto en términos de desarrollo de los proyectos y programas apoyados por el Banco han aumentado de manera sustancial como resultado de la atención a estas políticas” (Banco Mundial 2002, 2). Además, reconoce que las “políticas de salvaguardia a menudo han brindado una plataforma para la participación de los grupos

de interés en el diseño de los proyecto, y han sido un importante instrumento para promover que la población local los haga suyos” (Banco Mundial 2002, 2).

La adecuada implementación de las políticas de salvaguardia del Banco juega un papel central para asegurar que sus proyectos y programas sean eficaces y tengan un impacto positivo sobre el desarrollo.

- El objetivo directo de las políticas de salvaguardia del Banco es “prevenir y mitigar daños indebidos a las personas y su medio ambiente en el proceso de desarrollo” (Banco Mundial 2002, 1), por lo que en general se percibe que tienen el acento puesto en quienes podrían salir perdiendo como consecuencia de los proyectos del Banco. Por ejemplo, la política de evaluación ambiental plantea que el personal del Banco y los prestatarios deben identificar, evitar y mitigar los posibles impactos ambientales negativos asociados con las operaciones de préstamo del Banco. La política del Banco sobre reasentamientos involuntarios apunta a evitar los reasentamientos involuntarios en la medida de lo posible, o a minimizar o mitigar sus impactos económicos y sociales adversos. La política también ayuda a las personas desplazadas en sus esfuerzos para mejorar, o por lo menos restaurar, sus ingresos y nivel de vida con posterioridad al desplazamiento. La política del Banco sobre pueblos indígenas está destinada a asegurar que se eviten los impactos adversos sobre los pueblos indígenas, o cuando no sea posible evitarlos, que se los minimice.
- Las políticas de salvaguardia también tienen una importante función en el mejoramiento de los resultados positivos; es decir, el lado de la ecuación que da cuenta de los “beneficios”. Varias políticas imponen realizar consultas significativas en las que participen las personas afectadas, durante las etapas de diseño, preparación y ejecución de los proyectos financiados por el Banco; un requisito que ha motivado problemas frecuentes en los proyectos revisados por el Panel de Inspección. Al requerir la participación de los actores sociales, que aportan su propio conocimiento local y su experiencia, la apropiada aplicación de las políticas de salvaguardia puede ayudar a una mejor identificación, preparación y ejecución de los proyectos por parte del Banco y sus prestatarios. Además, los aportes realizados por los grupos de interés aseguran que se aumenten los beneficios del proyecto, que lleguen a los grupos a los que están destinados, y que se puedan sostener en el tiempo. Por ejemplo, la política de evaluación ambiental apunta a “mejorar la toma de decisiones para asegurar que las opciones consideradas para el proyecto sean sólidas y sustentables.” (<http://go.worldbank.org/OSARUT0MP0>), una tarea que requiere contar con las contribuciones y la retroalimentación de los actores sociales.
- Además, como lo señaló un anterior Presidente del Panel de Inspección después de una investigación, el Panel determinó que “los derechos humanos están implícitamente incluidos en varias políticas del Banco.”<sup>7</sup>

*Los propios procedimientos operativos del Panel* también tienen una función directa en el fortalecimiento de la capacidad del Banco para alcanzar los objetivos de los proyectos y cumplir con su programa general de alivio de la pobreza:

- Debido a que las investigaciones del Panel examinan específicamente si el Banco ha dado cumplimiento a sus políticas, su existencia es un elemento importante para aumentar la atención interna hacia dichas políticas. Este resultado potencia el efecto de las salvaguardias tanto en el sentido de prevenir y mitigar los daños como en el de aumentar los beneficios para las personas y el medio



China: Proyecto Occidental—Miembros del Panel e intérpretes en la Provincia de Qinghai

ambiente. Por ejemplo, en investigaciones como la realizada en China: Proyecto Occidental de Reducción de la Pobreza se concitó una gran atención hacia la mayor marginación de poblaciones indígenas minoritarias como resultado del incremento de la migración que podría haber provocado el financiamiento del Banco. En consecuencia, en todo el Banco se tomaron más en cuenta los efectos no anticipados sobre las poblaciones indígenas, ya sea debido al desplazamiento o la pérdida de representación.

- Si bien en las Solicitudes de Inspección se habla normalmente de “daño”, en última instancia la mayoría de las solicitudes apuntan a asegurar que se concreten plenamente los beneficios de los proyectos con equidad social, sustentabilidad ambiental y eficiencia económica. En el Proyecto de Biodiversidad de Paraná en Brasil, por ejemplo, los Solicitantes acudieron al Panel porque pensaban que ciertos cambios que se habían introducido en el diseño del proyecto no permitirían que cumpliera sus objetivos originales y, de hecho, presentaron la Solicitud para asegurar que el proyecto sí cumpliera dichos objetivos. En el Proyecto del Programa Nacional de Drenaje en Pakistán, la preocupación de los Solicitantes era que algunos componentes del proyecto no fueran sustentables. Y en el Proyecto de las Cataratas de Bujagali en Uganda, la preocupación primordial de los Solicitantes tenía que ver con provocar un debate sobre la manera de atender a las apremiantes necesidades de energía de Uganda con conceptos que fueran sustentables en lo económico, social y ambiental.
- El Plan de Acción que prepara la Administración en respuesta a la Solicitud o a la investigación del Panel de Inspección (o ambos) habitualmente contiene elementos que mejoran el diseño del proyecto y por ende aumentan los beneficios del mismo. En el Proyecto de Mejoramiento Vial en Santa Fe, Argentina, por ejemplo, como resultado del proceso de inspección se encararon estudios adicionales sobre el impacto de las inundaciones y el diseño de una ruta para hacer frente mejor a los problemas hidráulicos existentes y emergentes.
- El proceso del Panel suele arrojar lecciones que pueden ser incorporadas por la Administración del Banco para mejorar la eficacia y el impacto de otros proyectos similares que el Banco apoye, en el mismo país o en otro. Estos y otros impactos en el plano institucional más general se analizan en más detalle en el capítulo 5.

## DE QUÉ MANERA EL PANEL PROMUEVE EL CUMPLIMIENTO Y LAS ACCIONES PARA COMPENSAR LOS DAÑOS



India: Proyecto del Sector Carbonífero

El proceso del Panel está destinado a abordar dos temas centrales e interrelacionados que plantean las Solicitudes de Inspección: *cumplimiento* (de sus propias políticas por parte del Banco) y temas relacionados de *daños* (a personas afectadas o al medio ambiente).

Al considerar de qué manera el proceso del Panel encara estos temas, puede ser útil brindar algún contexto. Los estudios y la práctica de muchos años señalan distintos medios para apoyar el cumplimiento en un marco normativo existente. Cabe mencionar sistemas como los juzgados y tribunales arbitrales con facultades de juzgamiento y sanción; otros tipos de sistemas de incentivos (positivos o negativos) para promover la conducta deseada, tales como

la provisión de apoyo técnico y financiero para ayudar a habilitar el cumplimiento en los casos en los que hay falta de capacidad; y entidades transparentes e independientes de constatación de los hechos, con la facultad de ordenar acciones de respuesta y difundir de manera transparente los hallazgos sobre cumplimiento y daños para conocimiento de la opinión pública (Brown Weiss y Jacobson 2000)<sup>8</sup>.

Esta última es la forma de operar del Panel. No es un “tribunal legal” con facultades para emitir sentencias vinculantes y ejecutables. Por el contrario, está constituido como un órgano independiente de investigación con el mandato de examinar, en respuesta a las Solicitudes de personas afectadas, si el Banco Mundial está cumpliendo sus políticas y procedimientos operacionales y, si no fuera así, si está contribuyendo a causar daños efectivos o posibles. El Panel informa de sus hallazgos al Directorio Ejecutivo del Banco, y la Administración debe preparar una respuesta, recomendaciones y acciones con referencia a los hallazgos de incumplimiento y daños determinados por el Panel. Estos hallazgos, y la respuesta correspondiente de la Administración del Banco, se ponen a disposición del público. Resumiendo, el proceso del Panel promueve el cumplimiento usando el poder del análisis independiente de constatación de los hechos, e informando sobre el cumplimiento y el daño. Al poner estos hallazgos así como la respuesta y plan de acción de la Administración del Banco a disposición del público, permite que los solicitantes y la sociedad civil hagan un seguimiento independiente del avance de la ejecución del plan de acción.

“Parecería que no se aprenden las lecciones. El Banco es una institución que aprende pero el aprendizaje no es tan fácil. Los gerentes de proyecto no son siempre los mismos: cambian de lugar en el Banco, y como resultado nadie es responsable de sus errores y nunca nadie es despedido... cuando hay tantos cambios en la administración, se hace difícil que las lecciones perduren.”

—Álvaro Umaña, ex Miembro del Panel

## EFFECTOS Y RESULTADOS DEL PROCESO DEL PANEL

El proceso del Panel de Inspección está pensado para producir resultados y efectos en varios planos. Los señalamos brevemente a continuación.

### *Casos individuales*

El Panel tiene como objetivo, en primer lugar, producir resultados en el caso específico que está bajo investigación. Como se describe ilustrándolo con casos en el capítulo 5,<sup>9</sup> el proceso del Panel suele conducir a cambios significativos en los proyectos y a beneficios sustanciales para las personas afectadas y el medio ambiente. Entre los tipos de impactos directos cabe mencionar los siguientes:

- toda una gama de acciones de reparación para asegurar que las personas afectadas disfruten plenamente de sus derechos bajo la política del Banco sobre reasentamiento involuntario (por ejemplo, evitar y minimizar los desplazamientos, mayores indemnizaciones, restauración de medios de subsistencia, inclusión de todos los que sean elegibles para beneficios e indemnizaciones, y mejores condiciones y lugares de reasentamiento)<sup>10</sup>;
- fortalecimiento de los derechos y protecciones para pueblos indígenas y comunidades tradicionales afectados por proyectos del Banco (por ejemplo, derecho a la plena participación y representación; respeto hacia las prácticas tradicionales y medios de representación de la comunidad; y derechos de tenencia de tierras, incluida la titularidad colectiva)<sup>11</sup>;
- observación de los requisitos incluidos en las políticas del Banco sobre el medio ambiente y hábitats naturales (por ejemplo, análisis de impactos ambientales y de

Albania: Gestión de la zona costera—Un solicitante en el lugar de las demoliciones en la playa de Jale



"El Panel ha aumentado la conciencia respecto de las políticas y procedimientos en el Banco, y ahora la administración los toma más en serio. Me parece que también hay una mayor sensibilidad y atención hacia quiénes son los beneficiarios a los que el proyecto está destinado."

—**Danny Bradlow**, Profesor de Derecho,  
American University

alternativas a proyectos propuestos, y minimización y evitación de impactos ambientales adversos)<sup>12</sup>; y

- protección de recursos culturales, incluidos lugares considerados protegidos por comunidades locales tradicionales.<sup>13</sup>

En algunos casos, el Banco ha suspendido el financiamiento de los proyectos, además de los esfuerzos de la Administración para lograr el cumplimiento. Este fue el resultado en el caso del Proyecto de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania y el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai en la India (descriptos en el capítulo 5). En otros casos, se han hecho cambios significativos en el diseño y/o ejecución del proyecto, y se han usado recursos adicionales para lograr mejores resultados.

Sin embargo, también han existido casos en los que los resultados del proceso del Panel fueron mixtos y menos sustanciales. Esto puede suceder si el Plan de Acción desarrollado por la Administración del Banco en respuesta al Informe de Investigación del Panel no responde de manera adecuada a los hallazgos del Panel en cuanto a incumplimiento y daño. Además, algunos casos están sujetos a factores restrictivos que están fuera del control del Panel o el Banco. Estos desafíos y dificultades se describen mediante casos ilustrativos en el capítulo 5.

### *Resultados a otros niveles*

El proceso del Panel también tiene efectos e implicaciones en planos que van más allá del proyecto en cuestión, ya sea dentro o fuera del Banco. Pueden mencionarse (i) generar lecciones que han sido aplicadas por el Banco en *proyectos o sectores similares*;



**Arriba:** Brasil: Reforma agraria—El equipo del Panel, solicitantes y funcionarios del Banco en el interior del Estado de Bahía

**Izquierda:** Paraguay/Argentina: Yacyretá—el Equipo del Panel y los solicitantes en Encarnación

(ii) crear un *incentivo adicional para que el Banco, como institución*, tome las medidas necesarias y provea los recursos requeridos para cumplir con sus políticas y procedimientos; (iii) crear un *registro público* del cumplimiento o incumplimiento del Banco a lo largo del tiempo, e identificar áreas importantes en las políticas del Banco en las que puede existir un cumplimiento deficiente; (iv) servir como *modelo para la creación de mecanismos similares* en otras instituciones financieras internacionales; y (v) promover el objetivo intrínsecamente importante de lograr *sistemas de gobernabilidad más democráticos y participativos* en las instituciones internacionales.

## TEMAS SISTÉMICOS

El proceso del Panel y su experiencia en los últimos 15 años también dan una perspectiva del trabajo del Banco Mundial en asistencia para el desarrollo. Se trata de un trabajo complejo y difícil, en el que la aplicación plena y consistente de las políticas del Banco es un solo elemento. El Panel ha reconocido, por ejemplo, que el desarrollo exige asumir riesgos, pero que, siguiendo las políticas del Banco, esto no significa que los riesgos deban ser transferidos a los más débiles y menos capaces de representarse en el sistema.<sup>14</sup>

Reconociendo algunas de estas complejidades, y para proporcionar una mejor perspectiva de los temas de cumplimiento y daño, en algunos de sus últimos informes el Panel ha incluido una sección final sobre lo que denomina “temas sistémicos”. Estas secciones contienen observaciones sobre lo que subyace a los hallazgos de incumplimiento y daño en un caso particular; en otras palabras: el “por qué” del incumplimiento. En el capítulo 4 se incluyen unos pocos ejemplos de este tipo de temas y observaciones.

## NOTAS

1. Estas publicaciones son *El Panel de Inspección del Banco Mundial: Los primeros cuatro años (1994–1998)* y *Responsabilidad y transparencia en el Banco Mundial: Panel de Inspección. Los primeros 10 años*. Ambas contienen información sobre la Resolución que dio origen al Panel y las posteriores Aclaraciones; su historia y proceso; los requisitos de admisibilidad de una Solicitud; estudios de caso de Solicitudes seleccionadas, y gráficos y figuras que presentan las actividades del

Panel hasta la fecha de publicación. Si bien el primero de estos libros está agotado, el segundo es gratuito y está disponible por pedido.

2. Se han producido desarrollos paralelos para otorgar un reconocimiento legal a actores no estatales en otros campos, incluidos derechos humanos, tratados ambientales y (en el sentido de obligaciones) tribunales penales internacionales (a partir de los Juicios de Nuremberg) y, más recientemente, en el Tribunal Penal Internacional (Sohn 1982).
3. Clark (2003), entre otros, brinda una descripción detallada de la “fundación”, las figuras influyentes en esta historia, y cómo se desarrolló.
4. Cuatro años después de la creación del Panel, el Banco Mundial fortaleció aun más su sistema de responsabilidad, transparencia y gobernabilidad, estableciendo en 1998 la oficina del *Compliance Advisory Ombudsman* (CAO) (Asesor en Cumplimiento/Ombudsman) en la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). <http://www.cao-ombudsman.org/>.
5. One World Trust es un centro de estudios independiente que realiza investigaciones, desarrolla recomendaciones e impulsa reformas para que las políticas y los procesos de toma de decisiones en la gobernabilidad global sean más transparentes y responsables ante las personas que afectan ahora y en el futuro, y para asegurar que las leyes internacionales se fortalezcan y apliquen a todos por igual. <http://www.oneworldtrust.org>.
6. Al permitirle a las personas afectadas y ciudadanos hacerse oír, y sacar a la luz temas de cumplimiento y daño, puede considerarse que el proceso del Panel también apoya las otras dimensiones de la responsabilidad relacionadas con la transparencia y el daño.
7. Véase Edward S. Ayensu, “Remarks of the Chairman of the Inspection Panel to the Board of Executive Directors on the Chad-Cameroon Pipeline Projects,” 12 de septiembre de 2002. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20227264~menuPK:64129469~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>.
8. Véase especialmente págs. 542–52 de Brown Weiss y Jacobson (2000) para la distinción entre luz del sol, incentivos, y sanciones como estrategias de cumplimiento; los capítulos 1 y 15 exponen el marco analítico y las conclusiones.
9. Además, el Anexo A del capítulo 6 contiene una revisión en profundidad de la bibliografía sobre el proceso del Panel y sus resultados, mientras que el Anexo B del mismo capítulo presenta un análisis del enfoque del Panel y los esfuerzos para abordar elementos y requisitos clave de la responsabilidad y transparencia, en particular, accesibilidad, credibilidad, eficacia y eficiencia (los criterios ACEE). Estos criterios fueron desarrollados y presentados por la ex-Presidente y Miembro del Panel, Profesora Edith Brown Weiss, en la V Reunión sobre Mecanismos Internacionales de Responsabilidad y Transparencia celebrada en Londres, en junio de 2007.
10. Como ejemplos recientes pueden mencionarse las investigaciones del Panel sobre un proyecto de transporte urbano en Mumbai, India; el propuesto Gasoducto de África Occidental que se extendería de Nigeria a Ghana; y un proyecto de gestión integrada de la zona costera y ordenamiento territorial en Albania (véase el capítulo 4).
11. Como ejemplos recientes se pueden mencionar la investigación efectuada por el Panel de un proyecto de titulación y regularización de tierras en la costa norte de Honduras y operaciones forestales en la República Democrática del Congo (véase el capítulo 4).
12. Estos temas fueron abordados directamente en investigaciones del Panel sobre operaciones forestales en Camboya, el Proyecto del Programa Nacional de Drenaje en Pakistán, y el proyecto de las Cataratas de Bujagali en Uganda.
13. Estos temas fueron abordados en las investigaciones de proyectos en Camboya, República Democrática del Congo y Uganda.
14. “Ghana: Informe de Investigación del Segundo Proyecto de Saneamiento Ambiental”, página xxvii, <http://www.inspectionpanel.org>.

## LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS Y LOS PRINCIPIOS ESENCIALES DEL PANEL

Este capítulo describe las características básicas del Panel de Inspección, sus principios fundacionales de independencia, integridad e imparcialidad, y los tipos de proyectos y operaciones financiados por el Banco que el Panel está habilitado a investigar.

### LOS TRES “CÍRCULOS” DEL PANEL DE INSPECCIÓN

El Panel de Inspección es un mecanismo independiente de responsabilidad y transparencia del Banco Mundial. En consecuencia, el funcionamiento del Panel está totalmente separado de la Administración del Banco Mundial, a la que investiga. Desde el punto de vista organizativo, el Panel opera en tres “círculos” distintos pero relacionados.

En primer lugar, el Panel en sí mismo se compone de tres Miembros, cada uno de los cuales es de una nacionalidad diferente y es elegido por un período no renovable de cinco años. Por ejemplo, los actuales miembros son ciudadanos de Austria, Argentina y Noruega. Los Miembros son seleccionados y designados de acuerdo con su “capacidad para atender de manera cabal y ecuánime las solicitudes que se les presentan, su integridad e independencia de la Administración del Banco.”<sup>1</sup> Además, también se tiene en cuenta el contacto y la experiencia de cada posible Miembro en el manejo de los problemas del desarrollo. Anualmente, los Miembros del Panel eligen a uno de sus colegas como Presidente.

El segundo círculo se compone de una Secretaría Ejecutiva permanente, creada para asistir y asesorar a los Miembros del Panel en la ejecución de sus tareas. La Secretaría está dirigida por un Secretario Ejecutivo, e incluye un Subsecretario Ejecutivo y un pequeño equipo de oficiales de operaciones y personal de apoyo.

Tercero, el Panel contrata a consultores expertos internacionalmente reconocidos para asistirlo en sus investigaciones, brindando a los Miembros del Panel la información más actualizada y precisa sobre los problemas planteados en las Solicitudes de Inspección. El Panel busca los expertos más calificados y objetivos disponibles, y realiza su selección en función de los conocimientos requeridos para una investigación en particular (por ejemplo, temas ambientales, bosques, antropología y conocimiento de pueblos indígenas, hidrología, reasentamiento involuntario y temas sociales conexos). La experiencia recogida con el tiempo ha demostrado el valor que tienen estos expertos para el proceso del Panel. Por ejemplo, en la investigación de préstamos del Banco destinados a la recomposición de las políticas y concesiones forestales en la República Democrática del Congo, el Panel necesitaba asistencia experta para comprender las circunstancias sociales de los pueblos pigmeos residentes en el área afectada. En el

Proyecto del Programa Nacional de Drenaje de Pakistán, destinado a enfrentar la saturación hídrica de los suelos y la salinidad en la cuenca del río Indus, el Panel necesitaba asesoramiento experto para comprender los posibles efectos negativos de las rutas de drenaje seleccionadas y los artefactos culturales y recursos naturales (lagunas, pesquerías) que corrían el riesgo de ser destruidos o degradados como resultado de los nuevos patrones de inundación.

## QUÉ INVESTIGA EL PANEL

El Panel es un órgano de constatación que tiene el mandato de investigar si el Banco Mundial ha cumplido con sus propias políticas y procedimientos operativos en el diseño, evaluación e implementación de un proyecto. Tal como lo confirma la Resolución sobre el Panel, estas políticas y procedimientos operativos no están limitados a las políticas de salvaguardia ambiental y social del Banco, sino que también incluyen otras Políticas Operativas, Procedimientos del Banco y Directivas Operativas, además de otros documentos sobre procedimientos del Banco. En la tabla IV-B del apéndice IV pueden verse las políticas y procedimientos del Banco analizados por el Panel en el curso de sus investigaciones de los últimos 15 años.

Según su mandato, el objeto de las investigaciones del Panel es el Banco. El Panel no investiga al prestatario. Sin embargo, como parte del proceso de constatación de los hechos, es común que el Panel necesite analizar y pueda incluir en sus informes datos de contexto que son relevantes para su análisis relativo al cumplimiento y los daños, aún si el Panel no abre juicio con respecto a dicha información. Por ejemplo, si bien el Panel no investiga la corrupción, en algunos casos, normalmente en el curso de la evaluación del cumplimiento de las políticas sobre supervisión, es posible que el Panel descubra la presencia o posible presencia de corrupción, en cuyo caso siguiendo las políticas del Banco, debe informar a la Vicepresidencia de Integridad del Banco.

Chad–Camerún:  
Proyecto de oleoducto—  
Miembro del Panel con  
residentes del área





Albania: Gestión de la zona costera—El equipo del Panel con solicitantes en la playa de Jale

El actual Presidente del Panel, Werner Kiene, recientemente aclaró este punto en su nota al Directorio en el contexto de la investigación que hizo el Panel sobre el Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania. Confirmando que el Panel investigó al Banco y no al prestatario, y que no emite juicio sobre temas de corrupción (que son competencia de otra entidad dentro del Banco Mundial), el Dr. Kiene agregó:

...el Panel incluye estas referencias [a alegaciones de corrupción] como parte de su responsabilidad [del Panel] de transmitir información referida a un proyecto financiado por el Banco... Es de lamentar que se haya planteado alguna confusión en torno a este punto en algunos artículos periodísticos.<sup>2</sup>

La responsabilidad primaria de muchas acciones en el marco de los proyectos financiados por el Banco, lo que en general incluye la implementación del proyecto, es del prestatario. El Banco es responsable de incluir cláusulas legales adecuadas en los documentos del proyecto para garantizar que se cumplan todos los requisitos relevantes de las políticas, asesorar al prestatario, y asegurar el cumplimiento de las políticas, y en el caso de la implementación del proyecto, tomar las medidas necesarias de acuerdo con la Política sobre Supervisión del Banco. La adecuada supervisión de los proyectos por parte del Banco durante su implementación y su respuesta a los temas de cumplimiento de las políticas según se vayan presentando es un elemento importante y recurrente en varias investigaciones del Panel (véase los Apéndices IV y V, datos y gráficos sobre las investigaciones del Panel).

Además, el Panel no investiga a miembros individuales del personal del Banco Mundial. El centro de sus investigaciones es la Administración del Banco como un todo, en concordancia con el objetivo del Panel de propender a la responsabilidad y transparencia del Banco como institución, al nivel ejecutivo de toma de decisiones.

"Mantener la independencia, imparcialidad y credibilidad [del Panel] es esencial para su futuro papel, aceptación y reconocimiento."

—**Tongroj Onchan**, ex Miembro del Panel

"Es esencial que las calificaciones de los miembros del Panel les otorguen independencia, no solamente del Directorio y la Administración sino también de la sociedad civil."

—**Ad Melkert**, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial

## PRINCIPIOS LIMINARES: INDEPENDENCIA, INTEGRIDAD, IMPARCIALIDAD

El Panel de Inspección ha identificado tres principios básicos que son centrales en sus operaciones y eficacia, las denominadas tres "I": **independencia, imparcialidad, e integridad**. Estas características son esenciales en todos los aspectos de las operaciones del Panel. Al crear el Panel de Inspección, el Directorio reconoció la necesidad de una mayor responsabilidad y transparencia en las operaciones del Banco para garantizar que éste actuara en concordancia con sus políticas y procedimientos operativos, y reconoció que este objetivo solamente podría cumplirse si se planteaba y mantenía claramente la independencia del

Panel, en particular su independencia con respecto a la Administración del Banco. Estos principios esenciales permiten que el Panel responda a las cuestiones planteadas por las personas afectadas y proporcione al Directorio del Banco evaluaciones independientes, técnicamente sólidas.

En consecuencia, la independencia del Panel fue afirmada como una característica constitutiva en la primera línea de la Resolución del Directorio que le dio origen hace unos 15 años, que dice: "Se establece un Panel de Inspección independiente..." [énfasis agregado]. Para mantener dicha independencia en el trabajo del Panel, la Resolución prevé que los informes y recomendaciones para realizar investigaciones completas sean presentados directamente al Directorio sin ser revisados por ningún otro actor, incluida la Administración del Banco o inclusive quienes han presentado la Solicitud de Inspección. Tal como se indica en la publicación del Panel "Responsabilidad y Transparencia en el Banco Mundial. Panel de Inspección: Los primeros 10 años" (Panel de Inspección 2003), los informes del Panel "se publican exactamente tal como fueron escritos" (Panel de Inspección 2003, 4). Esta ha sido la práctica constante del Panel de Inspección hasta el día de hoy.

Los Procedimientos Administrativos del Panel también especifican y destacan el requisito de independencia, e indican los pasos a dar para remediar las violaciones. El Artículo 10 establece "[E]l Panel es un foro independiente. Todo intento de interferir con el funcionamiento del Panel por razones políticas o económicas o de ejercer influencia política o de otro tipo sobre el Panel será hecha pública" (Panel de Inspección 2003, 166).

El Directorio enfatizó que la integridad e imparcialidad de los Miembros del Panel debe ser incuestionable, y a este fin incluyó disposiciones adicionales en la Resolución original sobre el Panel. En particular, ninguna persona que haya trabajado en cualquier carácter para el Banco Mundial puede ser seleccionada como Miembro del Panel de Inspección hasta transcurridos como mínimo dos años de terminada dicha relación. Los Miembros del Panel son seleccionados por un período fijo, no renovable, de cinco años, y no pueden ser removidos de su cargo sin causa. Además, para garantizar aún más la integridad del proceso, se prohíbe expresamente a los Miembros del Panel ser empleados del Grupo Banco Mundial una vez completado su mandato. Los Miembros del Panel también están excluidos de participar en las deliberaciones e investigación de cualquier Solicitud relacionada con un asunto en el que tengan un interés personal o en el que estén involucrados de manera significativa por cualquier motivo. A pesar de estas salvaguardias, persiste la preocupación de que la participación de la Administración del Banco en la selección de los Miembros del Panel pudiera crear una impresión de conflicto de intereses y debilitar la independencia del Panel (Bridgeman 2008).

Para preservar sus principios esenciales, el Panel también mantiene un control completo e independiente de su presupuesto y las decisiones sobre el uso de sus recursos en el cumplimiento de sus funciones, lo que incluye la realización de investigaciones, la contratación de personal y consultores expertos, y otros asuntos. El Directorio le asignó un presupuesto inicial y suficiente al Panel en el momento de su creación, que ha sido la base para las operaciones del mismo (con los ajustes normales correspondientes al aumento de los factores de costo) desde sus inicios. Además, la Resolución sobre el Panel específicamente dispone que “[el] Panel recibirá recursos presupuestarios suficientes para llevar a cabo sus actividades.”<sup>3</sup> En los últimos años, debido a una carga de trabajo particularmente grande, el Panel ha solicitado y recibido fondos suplementarios de contingencia según era necesario para hacer frente a estos requerimientos.

En concordancia con su mandato, en algunas ocasiones el Panel ha solicitado su dictamen a la Vicepresidencia Legal del Banco con respecto a los derechos y obligaciones legales del Banco en relación a terceros. Estas consultas se vinculan con cuestiones tales como la aplicabilidad de una cláusula en los convenios legales firmados por el Banco con los prestatarios, donde es necesario que el Banco tenga una posición legal común frente a terceros. Sin embargo, en función de su mandato, al margen de la búsqueda de asesoramiento sobre temas relacionados con las obligaciones del Banco hacia terceros en el contexto de una solicitud bajo consideración, el Panel no pide ni recibe asesoramiento del Departamento Legal del Banco para la elaboración de sus informes, análisis y hallazgos. De lo contrario, esto afectaría la independencia del trabajo del Panel, especialmente porque el Asesor Letrado del Grupo Banco Mundial<sup>4</sup> es miembro del comité responsable de certificar, en nombre de la Administración, que un proyecto da cumplimiento a las políticas y procedimientos operativos relevantes. En pocas palabras, la responsabilidad del Panel es investigar a la Administración del Banco, de la cual el departamento legal es una parte integral, y debe mantenerse estrictamente independiente del mismo.

Tanto los solicitantes como el personal del Banco perciben al Panel como independiente de la Administración del Banco. Investigaciones independientes muestran que cuando se le pidió a algunos Solicitantes y otras personas afectadas por proyectos que “calificaran la independencia del Panel con respecto a la Administración del Banco en una escala de 1 a 5 (siendo 5 completamente independiente)” (Bridgeman 2008, 5) las calificaciones otorgadas por los Solicitantes a la independencia del Panel aumentaron en forma marcada después de la Aclaración de 1999 a la Resolución sobre el Panel. La calificación promedio de independencia aumentó de 2,7 para Solicitudes anteriores a 1999 a 4,8 para Solicitudes recibidas entre 1999 y 2004. Todo el personal del Banco entrevistado calificó la independencia del Panel con 5 sobre 5, o sea completamente independiente de la Administración del Banco (Bridgeman 2008).

La independencia del Panel se extiende en todas las direcciones. No obstante, esta independencia debe ser resguardada de manera constante. El Panel reconoce que no es fácil para el personal que trabaja en el Banco Mundial estar sujeto a investigaciones independientes y, cuando los hechos así lo indican,

“El Panel depende de la confianza: la confianza de las personas afectadas, del Directorio Ejecutivo, de la Administración y el personal del Banco, y de la sociedad civil. Deben confiar en que uno será independiente e imparcial, que actuará con integridad, y hará un trabajo de la mejor calidad.”

—Edith Brown Weiss, ex-Presidente del Panel

“El Panel depende de la confianza: la confianza de las personas

afectadas, del Directorio Ejecutivo, de la Administración y el personal del Banco, y de la sociedad civil. Deben confiar en que uno será independiente e imparcial, que actuará con integridad, y hará un trabajo de la mejor calidad.”

—Edith Brown Weiss, ex-Presidente del Panel

“Por un lado, podría decirse que el Panel ya está bien consolidado en el Banco. Es un hecho establecido que nadie podrá romper como mecanismo. Vivimos en una era de transparencia y cumplimiento, así que el Panel es el mecanismo correcto en el momento correcto. Sin embargo, por otro lado, podrían plantearse amenazas desde el sector financiero. Hay quien considera que la transparencia, democracia, accesibilidad, cumplimiento, etc. son bienes suntuarios.”

—Maartje van Putten, ex-Miembro del Panel

Ghana: UESP II—  
El equipo del Panel  
con solicitantes en  
Naminya



“Cuando se creó el Panel, a veces la gente se preguntaba cuándo sería posible que dejara de funcionar. La Administración del Banco respondió: cuando la gente deje de presentar solicitudes. La Administración ha tratado de crear destinos alternativos para las quejas, a través de cambios institucionales y de gestión. Sin embargo, la realidad muestra que la necesidad del Panel es mayor que antes, inclusive según la propia definición del Banco. La premisa original se mantiene. Durante mucho tiempo no habrá razón para que el Panel se quede sin trabajo.”

—Richard Bissel, ex Miembro del Panel

recibir críticas por la falta de aplicación de sus propias políticas. El Panel también reconoce que responder a un mecanismo de responsabilidad y transparencia como el Panel demanda tiempo, recursos y esfuerzos.

Sin embargo, a pesar de estas tareas agregadas, la Administración del Banco ha reconocido constantemente la importancia del Panel de Inspección como entidad independiente, y ha pedido al personal que respetara su independencia. Y si

bien el Panel depende del Directorio, este mismo ha reconocido y apoyado en forma permanente la independencia del Panel, sin interferir con el mismo en el cumplimiento de sus deberes. Efectivamente, la Aclaración de 1999 a la Resolución sobre el Panel comienza diciendo, “[el] Directorio reafirma la Resolución, la importancia de la función del Panel, su independencia e integridad” (Aclaraciones 1999, 1).

Sin embargo, en algunas oportunidades la Administración del Banco ha propuesto acciones que, de haber sido adoptadas por el Banco, podrían haber sido interpretadas como perjudiciales para la autoridad del Panel. Por ejemplo, durante los debates iniciales referidos a la adopción por parte del Banco de una nueva política y enfoque para el Uso del Sistema del País (*Use of Country Systems*, UCS), se sugirió que el Panel de Inspección no tendría jurisdicción para recibir solicitudes de países en los que el UCS estaba vigente. El Panel reaccionó de manera rápida frente a esta sugerencia, observando que si bien el UCS era sin duda una nueva senda significativa e importante para el Banco, no debía ni necesitaba modificar la función y disponibilidad del Panel de Inspección como mecanismo de responsabilidad y transparencia a disposición de las personas afectadas. Esta posición fue finalmente apoyada plenamente por el Directorio y la Administración del Banco, una interpretación que quedó plasmada en una Declaración Conjunta sobre el Uso de los

Sistemas de los Países de la entonces Presidente del Panel de Inspección Edith Brown Weiss y el entonces Vicepresidente Superior y Asesor Letrado del Banco Roberto Dañino (véase el apéndice IX).

A medida que se presentan innovaciones y nuevos rumbos en las operaciones del Banco, incluidos nuevos instrumentos de préstamo y nuevos procedimientos para racionalizar e integrar operaciones con fines de eficiencia y eficacia, continuará existiendo la necesidad de que ningún cambio diluya la independencia y eficacia del Panel, ni limite su jurisdicción. En efecto, la pérdida de confianza en el sistema financiero global derivada de la crisis financiera global así como nuevas tendencias en el Banco tales como la descentralización, subrayan la necesidad de contar con la responsabilidad independiente del Panel.

La imparcialidad es otra característica central del trabajo del Panel de Inspección. La Resolución sobre el Panel desataca este elemento al indicar, como ya se señaló, que los Miembros serán seleccionados “en función de su capacidad para atender de manera cabal y ecuánime las solicitudes que se les presenten, su integridad y su independencia con respecto a la Administración del Banco...”<sup>5</sup>

Bridgeman, en su examen de los primeros 10 años del Panel, les pidió a los Solicitantes que calificaran la equidad con la que el Panel trataba a todas las partes involucradas. Todos los Solicitantes en los casos posteriores a 1999 calificaron al Panel con 5 sobre 5 por “trato justo” (Bridgeman 2008).

El Panel es imparcial en todos los aspectos de sus deberes, y como organismo dedicado a constatar los hechos, se guía por el principio de seguir la investigación hacia donde esta conduzca. El Panel tiene el objeto de ayudar a la gente a hacerse oír, y lo logra a través de un análisis independiente e imparcial de los temas y hechos relevantes al reclamo, y es igualmente responsable de considerar, de manera independiente y justa, las acciones y respuestas de la Administración del Banco en relación con una Solicitud de Inspección.

Por lo tanto, también puede ocurrir (de hecho, ha ocurrido) que donde los hechos así lo demuestran, los hallazgos del Panel indiquen que la Administración del Banco está actuando de manera consistente con sus políticas y procedimientos, lo que también es importante documentar y dejar registrado. Durante su proceso de investigación, el Panel crea oportunidades para que todas las partes expresen sus preocupaciones y puntos de vista, y le brinda a la Administración del Banco una plena oportunidad de explicar y documentar sus acciones en respuesta a los reclamos presentados en una Solicitud de Inspección. Este es un tema de imparcialidad así como el corolario —integral para el trabajo del Panel—de garantizar el debido proceso.

“...el Directorio debe mantener la organización y selección de nuevos miembros íntegramente en sus propias manos, en lugar de dejarle el tema a la administración. No debe darse a la Administración la tarea de encontrar a sus propios “jueces”.”

—**Maartje Van Putten**, ex-Miembro del Panel

“La excelencia e independencia general del Panel son importantes y esenciales. Esto significa que el proceso de selección debe ser sumamente riguroso. El Directorio y CODE deben tomar la decisión final en la selección, la que no debe estar dominada por la administración... Debe haber también por lo menos un representante de la sociedad civil en el comité de selección.”

—**Pieter Stek**, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial



India: NTPC—El equipo del Panel en la región de Singrauli

## **NOTAS**

1. Véase la “Resolución de establecimiento del Panel (23 de septiembre de 1993)”, párrafo 4 (página 1), <http://www.inspectionpanel.org>.
2. Declaración escrita del Presidente del Panel Werner Kiene, Reunión de Directorio sobre el “Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania”, 17 de febrero de 2009.
3. Véase la Resolución de establecimiento del Panel, párrafo 11 (página 2), <http://www.inspectionpanel.org>.
4. El Asesor Letrado también es Vicepresidente Superior del Grupo Banco Mundial.
5. Véase la Resolución, párrafo 4 (página 1), <http://www.inspectionpanel.org>.

## CAPÍTULO 3

# LAS FASES DEL PROCESO DEL PANEL: ADMISIBILIDAD, INVESTIGACIÓN, REDACCIÓN DEL INFORME Y DISCUSIÓN EN EL DIRECTORIO

Este capítulo describe con algún grado de detalle cómo funciona el proceso del Panel y de qué manera pueden usarlo las personas y comunidades afectadas por proyectos financiados por el Banco Mundial.

## **INICIACIÓN DEL PROCESO DEL PANEL: PRESENTACIÓN DE UNA SOLICITUD DE INSPECCIÓN**

Las personas y comunidades afectadas por un proyecto pueden acceder al Panel por medio de un proceso claro y sencillo, que se ha mantenido inalterado desde que éste fuera concebido. De acuerdo con los procedimientos del Panel, dos o más personas cualesquiera afectadas por un proyecto financiado por el Banco Mundial pueden enviar una breve carta al Panel solicitándole que investigue el proyecto.<sup>1</sup>

Esta carta, a la que formalmente se denomina Solicitud de Inspección, puede estar en cualquier idioma, ser manuscrita y no es necesario que tenga más de una página, siempre que esté firmada y contenga la siguiente información: (i) nombres y domicilios de los remitentes, o Solicitantes; (ii) una concisa descripción del proyecto financiado por el Banco Mundial; (iii) una descripción del daño, o probable daño, que afecta a las personas o el medio ambiente en relación con este proyecto; (iv) en caso de conocerlas, las políticas del Banco Mundial relevantes a este proyecto; (v) los intentos hechos para poner el tema en conocimiento del personal del Banco Mundial y el grado de satisfacción con la respuesta; y finalmente (vi) una oración clara solicitando al Panel de Inspección que investigue los asuntos planteados en la carta. Si los Solicitantes no están seguros del tipo de información necesaria, o si falta alguna información, la Secretaría del Panel está disponible para prestar su asistencia.

En muchos casos, debido al temor de represalias del gobierno o los funcionarios del proyecto, los Solicitantes le han pedido al Panel que mantenga la confidencialidad de sus nombres. El proceso del Panel permite tomar esta medida. En el caso de los proyectos de Chad y Camboya, por ejemplo, el Panel realizó grandes esfuerzos para reunirse con las personas afectadas y al mismo tiempo mantener en reserva su identidad y el hecho de que habían firmado la Solicitud.<sup>2</sup>

Un punto importante que suele no comprenderse es que los procedimientos del Panel no exigen que en la Solicitud se citen políticas específicas del Banco. El Panel es consciente



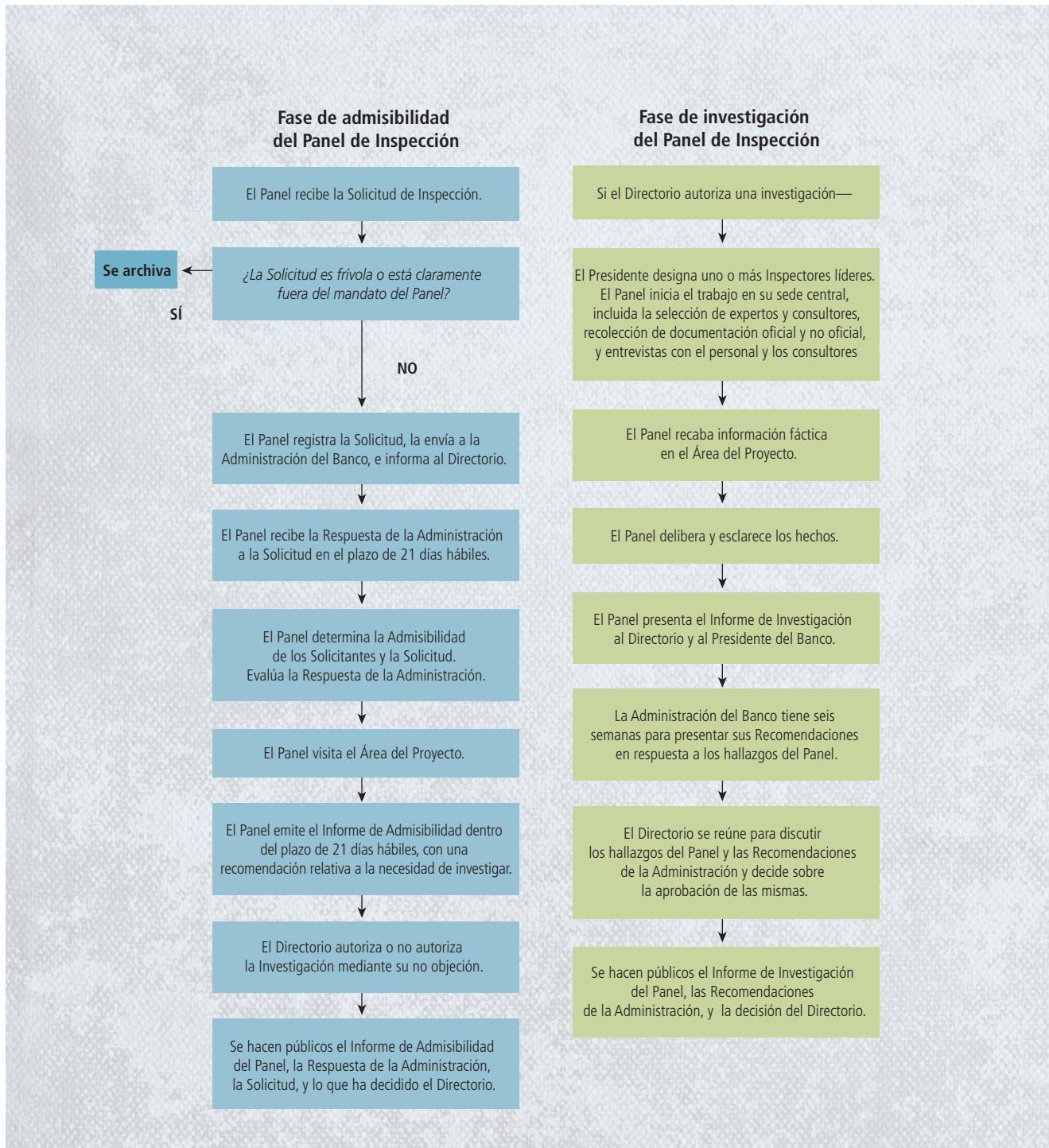
Camboya:  
Gestión de concesiones  
forestales —  
Solicitantes en la  
Provincia de Stung  
Treng

de que es posible que las personas localmente afectadas y los Solicitantes carezcan de acceso a información sobre las políticas del Banco. Como resultado, solamente se deben mencionar las políticas si se las conoce. Si no se las conoce, los Solicitantes deben describir los tipos de acciones u omisiones de las que el Banco Mundial podría ser responsable, y describir en algún detalle los daños, de forma tal que el propio Panel pueda vincular las supuestas fallas y daños con políticas específicas del Banco. Esto quedó confirmado en la Aclaración de 1999 a la Resolución sobre el Panel, que establece que en una Solicitud solamente es necesario afirmar “en sustancia” que existe una seria violación de Políticas y Procedimientos del Banco (Aclaraciones 1999, 2). De esta manera también se reduce la necesidad de que los ciudadanos afectados deban buscar asistencia externa al preparar una Solicitud (Bridgeman 2008).

Muchas Solicitudes presentadas al Panel provienen directamente de personas o comunidades afectadas. Sin embargo, los procedimientos del Panel también permiten que una Solicitud sea presentada por una organización local u otro representante designado por personas afectadas o, en circunstancias excepcionales, una organización de otro país si no hay un representante local disponible. La posibilidad de presentar una Solicitud por intermedio de un representante brinda otra alternativa para proteger la confidencialidad de los Solicitantes. Una Solicitud de Inspección también puede ser presentada por un Director Ejecutivo del Banco Mundial en casos de “alegaciones de infracciones graves” así como por los Directores Ejecutivos en su conjunto, actuando en calidad de Directorio<sup>3</sup>.

Desde que fue creado, hace 15 años, el Panel ha recibido 58 Solicitudes de Inspección. Este número relativamente bajo de Solicitudes podría sugerir, por un lado, que la enorme mayoría de los proyectos del Banco se diseña, evalúa y ejecuta con pleno respeto por las políticas y procedimientos operativos del Banco. Por otro lado, esto también podría deberse al hecho de que las políticas del Banco y la existencia y la función del Panel no están suficientemente difundidos en los países en los que el Banco está financiando proyectos. En el capítulo 4 se describen las acciones destinadas a generar un mayor conocimiento sobre la existencia y disponibilidad el Panel de Inspección.

**FIGURA 1**  
**EL PROCESO DEL PANEL DE INSPECCIÓN**



## **CRITERIOS PARA CONFIRMAR LA ADMISIBILIDAD PARA UNA INVESTIGACIÓN**

Una vez que el Panel ha recibido y registrado<sup>4</sup> una Solicitud de Inspección, se da comienzo a la fase de admisibilidad del proceso de inspección. Durante este período, el Panel debe determinar si la Solicitud cumple con ciertos criterios técnicos de admisibilidad establecidos en la Resolución sobre el Panel, y actualizados en la Aclaración de 1999.

9. Si el Panel lo recomienda, el Directorio autorizará una investigación sin emitir juicio sobre los méritos de la solicitud, y sin discusión excepto en lo referido a los siguientes criterios técnicos de admisibilidad:
- a. Que la parte afectada se componga de dos o más personas con intereses o preocupaciones comunes y que se encuentran en el territorio del prestatario (Resolución, párrafo 12).
  - b. Que en la Solicitud se asevere que el Banco ha incurrido en una infracción grave de sus normas y procedimientos operativos y que dicha infracción ha producido o es probable que produzca un efecto adverso importante en perjuicio del solicitante (párrafos 12 y 14<sup>a</sup> de la Resolución).
  - c. Que en la solicitud se indique que el tema de referencia ha sido puesto en conocimiento de la Administración y que, en opinión del solicitante, la Administración no ha respondido de manera adecuada demostrando que ha seguido o está tomando pasos para seguir las políticas y procedimientos del Banco (párrafo 13 de la Resolución).
  - d. Que el asunto no esté relacionado con las adquisiciones (párrafo 14b de la Resolución).
  - e. Que el préstamo que financia el proyecto respecto del cual se presenta la solicitud no se haya cerrado o que no se haya desembolsado una parte sustancial de dicho préstamo (párrafo 14c de la Resolución).
  - f. Que el Panel de Inspección no haya emitido previamente una recomendación sobre el asunto o, si lo ha hecho, que en la solicitud no se asevere que existen nuevas pruebas o circunstancias que se desconocían en el momento de la anterior solicitud (párrafo 14d de la Resolución).

### *Determinación de admisibilidad por parte del Panel*

La fase de admisibilidad se desarrolla según un proceso regido por plazos. Una vez que el Panel registra la Solicitud, la Administración del Banco tiene 21 días hábiles desde la fecha de registro para responder a la Solicitud. En su respuesta, la Administración debe brindar evidencia de que (i) ha cumplido con las políticas y procedimientos relevantes del Banco; (ii) existen serias fallas atribuibles exclusivamente a sus propias acciones u omisiones en el cumplimiento, pero tiene la intención de subsanarlas; (iii) las fallas serias que puedan existir son exclusivamente atribuibles al prestatario u otros factores externos al Banco; o (iv) que las fallas serias que puedan existir son atribuibles tanto al incumplimiento del Banco como al prestatario u otros factores externos.

De acuerdo con la Aclaración de 1999, el Panel puede “con independencia, estar de acuerdo o en desacuerdo, en forma total o parcial, con la posición de la Administración y procederá en consecuencia”<sup>5</sup>. Con respecto al proceso, luego de la recepción de la Respuesta de la Administración, el Panel cuenta con 21 días hábiles para decidir sobre la admisibilidad de la Solicitud de Inspección, y para hacer una

“La limitación del 95 por ciento para la presentación de un reclamo [el que no puedan presentarse solicitudes una vez que se ha desembolsado el 95 por ciento de un préstamo] no tiene sentido. También pueden emerger daños una vez que un proyecto se encuentra plenamente operativo.”

—Maartje van Putten, ex Miembro del Panel

recomendación a los Directores Ejecutivos sobre si el asunto debe ser investigado. Dicha recomendación está sujeta a la aprobación del Directorio, la que se efectiviza a través de su no objeción.

Para recomendar una investigación, el Panel debe verificar que se hayan cumplido los seis criterios de admisibilidad. La recomendación estará basada en la información presentada en la Solicitud, la Respuesta de la Administración, y otra evidencia documental. El Panel puede decidir visitar el país del proyecto si lo considera necesario, para examinar *in situ* la admisibilidad de la Solicitud. La fase de admisibilidad está totalmente centrada en establecer si la Solicitud reúne los requisitos para una investigación completa, y no tiene como propósito informar si el Banco ha cumplido con sus políticas o procedimientos.

Una investigadora que entrevistó a Solicitantes en 2004 observó que la garantía que brinda el Panel en el sentido de proporcionar una respuesta a los Solicitantes constituye “una notable modificación de las prácticas de la mayoría de los mecanismos institucionales de queja.” En las entrevistas, los Solicitantes “a menudo mencionaron haber estado gratamente sorprendidos al recibir una respuesta sustantiva del Panel.” La investigadora determinó que es “de la mayor importancia” para la credibilidad y eficacia del Panel que las personas afectadas sientan desde un principio que el Panel las toma en serio.<sup>6</sup>

El Panel también señala que la Respuesta de la Administración del Banco que ésta brinda inicialmente a una Solicitud es importante para el proceso. Dicho documento le proporciona al Panel y los Solicitantes una explicación de la visión que tiene la Administración de sus propias acciones, y qué carencias podría detectar por sí misma en relación con los reclamos de los Solicitantes. En algunos casos, la respuesta inicial puede constituir la base para una temprana resolución de los problemas, al ayudar a enfrentar los temas identificados por los Solicitantes.

En un caso reciente, sin embargo, el Panel supo que en una Respuesta de la Administración del Banco se hacían afirmaciones que estaban en marcado conflicto con la evidencia documentaria que fue más tarde descubierta por el Panel. En particular, la Respuesta planteaba que el proyecto del Banco en cuestión—un plan de gestión del ordenamiento territorial en la zona costera de Albania—no tenía ninguna relación directa o indirecta con las acciones denunciadas por la Solicitud (demoliciones).

Si el Panel se hubiera atenido únicamente a las afirmaciones de la Administración del Banco, hubiera recomendado no investigar la Solicitud con fundamento en que el proyecto no tenía nada que ver con la acción que había causado el daño. Tal recomendación hubiera sido, en efecto, un error de juicio. El Panel señala que muchos meses después de realizada su investigación, la Administración del Banco, para su crédito, reconoció plenamente este error (y otros) en relación con el proyecto, y comenzó a dedicar intensos esfuerzos para remediar los daños causados.

En algunas situaciones recientes, el Panel ha propuesto diferir la decisión de recomendar una investigación, con el objeto de crear más oportunidades para que la Administración y los Solicitantes resuelvan los problemas y preocupaciones planteados en la Solicitud. Este nuevo esfuerzo por crear un espacio para la “resolución de problemas” se discute en más detalle en el capítulo 4.

### ***Refuerzo del papel del Panel en la fase de admisibilidad***

La anterior publicación del Panel “Responsabilidad y transparencia en el Banco Mundial. Panel de Inspección. Los 10 primeros años” (Panel de Inspección 2003) incluye una detallada revisión de la forma en que se desarrollaron y aplicaron los criterios de admisibilidad en los primeros años del Panel, y explica la importancia de la Aclaración de 1999 en la fase de admisibilidad del proceso del Panel. Tal como allí se describe, en los primeros años del Panel



India: Proyecto de desarrollo ecológico —  
El equipo del Panel con solicitantes en Nagarahole

de Inspección era usual que existiera un proceso y un debate sumamente contencioso entre el Panel y la Administración del Banco, y dentro del Directorio, para determinar si una determinada Solicitud satisfacía los criterios básicos de admisibilidad. Por ejemplo, en algunos casos la Administración del Banco desarrollaba un mini Plan de Acción a través de un proceso de “evaluación preliminar” justo antes de la reunión del Directorio destinada a aprobar la admisibilidad, con el objeto de fortalecer los argumentos contrarios a toda recomendación de llevar a cabo una investigación completa.

La Aclaración de 1999, sin embargo, simplificó esta situación en gran medida. Reforzó la independencia del Panel de Inspección para determinar si una Solicitud satisface los criterios relevantes de admisibilidad y justifica una investigación completa. También eliminó disposiciones de la Aclaración de 1996 referidas al uso de las “evaluaciones preliminares”, con la intención de soslayar los intentos de demorar o de evitar una inspección que, lamentablemente, habían surgido en algunas de las anteriores deliberaciones sobre la admisibilidad de una investigación. Con arreglo a los nuevos procedimientos, no podía darse ninguna evaluación definitiva de las fallas de la Administración sino hasta la etapa de investigación, limitando así las discusiones iniciales sobre las infracciones a las políticas y concentrándose, en cambio, en los *criterios* para una investigación. Para enfrentar las experiencias de contactos unilaterales e influencias entre bambalinas durante esta etapa, la Aclaración de 1999 estipuló además que

La Administración...no se comunicará con el Directorio sobre temas asociados con la solicitud de inspección, excepto por lo dispuesto en la Resolución. En consecuencia su respuesta a la solicitud, incluyendo cualquier medida que se proponga tomar para abordar sus fallas, si las hubiera, estará dirigida al Panel.<sup>7</sup>

Desde la Aclaración de 1999, el Directorio ha aprobado todas las recomendaciones de investigación efectuadas por el Panel en la fase de admisibilidad.<sup>8</sup>

### ***Ejemplos de los tipos de proyectos y daños considerados por el Panel***

De acuerdo con las reglas del Panel, se pueden presentar Solicitudes de Inspección con respecto a cualquier proyecto o programa financiado por lo menos en parte por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Esto significa que una Solicitud puede estar relacionada con proyectos como los siguientes:

- proyectos financiados por un préstamo o crédito de inversión, tales como proyectos de infraestructura (por ejemplo, caminos y transporte, represas, gasoductos y oleoductos, sistemas de irrigación y drenaje y gestión de residuos), gestión y reforma regulatoria de recursos naturales (por ejemplo, silvicultura, minería, biodiversidad), y desarrollo rural y ordenamiento territorial (por ejemplo, sistemas agrícolas, tenencia de la tierra, planificación del ordenamiento territorial);
- programas financiados a través de préstamos para políticas de desarrollo (anteriormente conocidos como operaciones de ajuste estructural), tales como reformas económicas, sectoriales, y legales o regulatorias (por ejemplo, programas de reforma pública, programas de administración de tierras, etc.);
- proyectos financiados a través de un fondo fiduciario administrado por el Banco, por ejemplo, proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial;
- proyectos o programas para los que el BIRF o la AIF solamente han provisto una garantía (no un préstamo o crédito efectivos); y
- proyectos o programas financiados en conjunto con otras instituciones financieras internacionales.



**Izquierda:** Albania: Gestión de la zona costera — Reunión de solicitantes con el equipo del Panel en Vlora

**Arriba:** Albania: Gestión de la zona costera — Demoliciones en la playa de Jale

**Abajo:** Panamá: Administración de tierras — Solicitantes y el equipo del Panel en la Prov. de Bocas del Toro





Mumbai: MUTP—  
Miembro del Panel  
reunida con  
representantes en  
Mumbai

criterios de admisibilidad.

El Panel ingresa entonces a la principal fase del proceso: la fase de investigación. En esta sección se analiza el contenido de las actividades del Panel durante esta fase, la naturaleza de los trabajos de investigación del Panel, y la metodología que emplea para recopilar y verificar la información necesaria para realizar su análisis y redactar el informe final.

El Panel sigue varios pasos para preparar y desarrollar su investigación. Un paso crítico es la contratación, desde el comienzo, de uno o más expertos en los campos de relevancia del proyecto en cuestión, quienes luego participan en la investigación de gabinete y de campo, así como en la redacción del informe final.

En la fase de investigación, el Panel está concentrado en la constatación de los hechos y su escrupulosa verificación. Visita el país y se reúne con los Solicitantes y otras personas afectadas, así como también con una amplia gama de personas, lo que le permite interiorizarse en detalle de los problemas, inquietudes, estado del proyecto y posibles efectos perjudiciales. La fase de investigación puede insumir unos pocos meses o más, en los casos complejos.

### *La investigación y el análisis realizados por el Panel*

La fase de investigación es el segmento central del trabajo que realiza el Panel frente a una solicitud. Por su naturaleza, contenido y metodología, el trabajo del Panel durante esta fase podría describirse como una investigación sistemática y un análisis integral.

Este trabajo sistemático de investigación, a su vez, puede dividirse en dos categorías: *investigación de gabinete* e *investigación de campo*. Cada una tiene sus propias funciones y contribuciones al análisis final y las conclusiones sobre cumplimiento a las que llega el Panel, y se complementan entre sí para garantizar una cobertura integral del proyecto y de los problemas que se están analizando.

El Panel tiene facultades para investigar muchos tipos diferentes de daños o posibles daños a personas o el medio ambiente que son el resultado de una falta de cumplimiento del Banco Mundial de sus propias políticas y procedimientos operativos. Estos tipos de daños o posibles daños pueden incluir los perjuicios resultantes del desplazamiento y reasentamiento de personas afectadas por un proyecto; impactos sobre pueblos indígenas, su cultura, tradiciones, tenencia de la tierra y derechos de desarrollo; impactos sobre bienes culturales, incluidos lugares sagrados, hábitats naturales y el medio ambiente (por ejemplo, humedales, bosques, recursos pesqueros, áreas protegidas); daños o toma de decisiones deficiente debido a falta de participación y adecuada información; y otros.

### **LA FASE CENTRAL DE INVESTIGACIÓN: EL CAMPO**

La facultad de aprobar una recomendación para investigar es privativa del Directorio Ejecutivo del Banco, y éste toma su decisión, en base a su no objeción, al final de la fase de admisibilidad. Durante los 15 años de existencia del Panel, los Directores Ejecutivos aprobaron las investigaciones correspondientes a la vasta mayoría de las Solicitudes en las que el Panel había determinado que se satisfacían los

*La investigación de gabinete* se centra en primer lugar en la documentación escrita del proyecto. Se desarrolla tanto en las oficinas centrales del Banco como en la misión residente en el país donde se está ejecutando el proyecto. Al Panel le interesa aprender tanto como sea posible sobre la historia del proyecto y el contexto nacional y local en el que surgió la Solicitud de Inspección.

Si bien la *investigación de campo* se realiza principalmente durante la visita del Panel al país, también tiene su comienzo en Washington, en el mismo Banco, que forma parte del “campo” del Panel. Efectivamente, el Panel siempre comienza la fase de investigación con una serie de entrevistas a miembros del personal que están o estuvieron asociados con el proyecto.

Para realizar las investigaciones de gabinete y de campo en el Banco y en el país, el Panel usa varios métodos que se describen en la siguiente sección de este capítulo, que trata sobre la metodología del Panel.

Durante su visita al país, el Panel se reúne con los Solicitantes y otras personas afectadas para comprender en detalle los problemas, su contexto local, las preocupaciones de la gente y su exposición a riesgos, y los impactos y perjuicios efectivos y potenciales del proyecto. Como parte de su responsabilidad, el Panel también se reúne y entrevista a personal local del Banco Mundial, personal de la unidad de proyecto, funcionarios públicos relevantes, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales, expertos reconocidos, etc. con el fin de lograr una comprensión cabal e investigar de manera exhaustiva los reclamos planeados en la Solicitud. Durante su investigación de campo, el Panel está obligado a mantener un bajo perfil y evita los contactos con los medios mientras se encuentre pendiente o en curso su investigación (si bien, de ser necesario, es posible que responda a preguntas de los medios en relación con el proceso). El Panel también deja en claro que su función es investigar al Banco y no al prestatario.<sup>9</sup>

El Panel celebra reuniones públicas y realiza visitas al lugar para hablar con personas afectadas, generando canales adicionales de participación.<sup>10</sup> También se esfuerza para que el proceso de investigación sea transparente y esté abierto a la participación. Los Procedimientos Operativos del Panel están publicados, y cualquier miembro del público puede brindarle al Panel información suplementaria relevante para la investigación.



Honduras: Administración de tierras —  
Solicitantes, miembros del Panel e intérprete  
en La Ceiba

El *marco de referencia* que utiliza el Panel para investigar y evaluar la sustancia y exactitud de lo denunciado por los Solicitantes son las políticas del Banco. El Panel examina la congruencia del proyecto con las disposiciones de las políticas del Banco, la calidad y solidez con la que dichas políticas han sido traducidas en actividades del proyecto en las condiciones locales, y la observación por parte del proyecto de los procedimientos operativos prescriptos durante el proceso del mismo. La investigación considera múltiples ángulos. Por ejemplo, se analiza el diseño del proyecto; la congruencia entre las principales disposiciones del proyecto y el convenio de préstamo o crédito firmado con el gobierno del país, todas las coyunturas medulares de toma de decisiones en el ciclo del proyecto; la oportunidad de realización de determinadas actividades obligatorias durante la preparación e implementación del proyecto; documentos intermedios tales como los de preparación (evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones de impacto social, etc.) y otros estudios que sirvieron como elementos de apoyo para el proyecto pero que quizás no están incluidos en el Documento de Evaluación de Proyecto, y los informes de supervisión. Dicha investigación y análisis suelen derivar al Panel hacia rumbos y senderos que inicialmente no se habían anticipado y es frecuente que aporten valiosas perspectivas.

La experiencia del Panel ha demostrado que del *uso iterativo* de las investigaciones documentales y las investigaciones de campo se pueden derivar hallazgos relevantes, ya que es común que una alimente a la otra. En un proyecto investigado en 2008, a pesar de haberse realizado una exhaustiva investigación del legajo del proyecto en Washington antes de la visita de campo, en ésta surgieron una serie de temas y hechos nuevos que hicieron necesario que el Panel estudiara otros documentos adicionales que no se encontraban en el legajo del proyecto. En la visita de campo también surgieron nuevos aspectos de la investigación, de resultas de lo cual, al regresar de su visita, el Panel volvió a interactuar con algunos de los funcionarios de la oficina central que ya habían sido entrevistados anteriormente, así como con otro personal y gerentes. Este proceso iterativo resultó muy productivo para este proyecto en particular, porque hizo necesario que el Panel volviera a verificar información que se le había aportado en la primera fase de la investigación documental y, de hecho, condujo a nuevos hallazgos.

El trabajo del Panel en la fase de investigación responde a los requerimientos, y presenta las características de un proceso de investigación riguroso y profesional. La investigación es sistemática, en profundidad e integral. Al igual que en cualquier tipo de investigación, la calidad de las investigaciones realizadas por el Panel depende de sus métodos, técnicas y procedimientos, a los que está dedicado el siguiente apartado.

### ***Metodología empleada por el Panel***

El trabajo del Panel—y la calidad del servicio que proporciona al Banco, en tanto institución, y al Directorio y los actores del proyecto—depende en gran medida de que el Panel tenga la posibilidad de tener un acceso irrestricto a la información. El acceso a la información es crítico para la constatación de los hechos y el análisis.<sup>11</sup> Tal acceso depende de la disposición a cooperar de todo el personal del Banco con el que interactúa el Panel, la integridad de los legajos de proyecto del Banco, y la calidad del trabajo de investigación y la metodología utilizada por el Panel.

Durante sus 15 años de historia, el Panel ha ensayado diversos enfoques y métodos de investigación, además de mantenerse actualizado y aprender de la bibliografía profesional sobre métodos de investigación y evaluación de proyectos. Dado que el Panel de Inspección fue el primer órgano de responsabilidad y transparencia de su tipo creado en la comunidad de instituciones financieras internacionales de desarrollo, se vio obligado a elaborar, adecuar y perfeccionar una metodología apropiada para sus funciones.

Si bien el Panel utiliza los métodos tradicionales de investigación para la evaluación, en forma deliberada ha soslayado determinados métodos o procedimientos por considerarlos no aptos para sus tareas y temática. Como ejemplo, el Panel consideró la posibilidad de usar encuestas muestrales, una herramienta de investigación ampliamente difundida para la recopilación de datos que permite obtener hallazgos y respuestas cuantificables, principalmente en relación con las opiniones personales de las personas encuestadas. Sin embargo, el Panel llegó a la conclusión de que este instrumento, a pesar de estar muy difundido, no es adecuado para el tipo de investigación que realiza el Panel. Las investigaciones del Panel se centran en proyectos individuales y en *datos duros*, que no son capturados por las encuestas basadas en cuestionarios estándar. En cambio, se pueden obtener resultados más confiables usando herramientas de investigación cualitativa que son adaptables y flexibles, tales como las entrevistas, los grupos focales y otras.

De igual forma, durante estos 15 años surgió una amplia literatura metodológica que aboga por el uso y las ventajas de los “procedimientos de evaluación rápida”. El mismo nombre refleja que estos métodos enfatizan el ahorro de tiempo mediante la simplificación de los enfoques e indicadores. Si bien el Panel apunta a entregar sus Informes de Investigación lo antes posible, ha determinado que tales atajos en los itinerarios de investigación pondrían en riesgo la calidad y la precisión de una manera que no es compatible con las responsabilidades del Panel. En consecuencia, el Panel ha decidido que no se deben utilizar tales procedimientos rápidos en sus investigaciones de campo.

Los principales métodos que forman el conjunto de herramientas perfeccionadas y utilizadas por el Panel son los siguientes:

- reconstrucción de la historia del proyecto,
- uso de la memoria institucional según lo reflejado en los documentos del proyecto,
- movilización de memorias personales de funcionarios del Banco a través de entrevistas directas,
- observación in situ y verificación en el campo de los datos provistos por los Solicitantes,
- recopilación de datos obtenidos de personas distintas a los Solicitantes,
- sesiones de grupos focales,
- consultas con instituciones científicas y expertos del país, y
- revisión de documentos oficiales del país.

A continuación se brinda una descripción concisa de las herramientas anteriores, con varios ejemplos, explicando someramente el panorama general de los enfoques empleados durante la fase de investigación. Estos métodos permiten avizorar lo que efectivamente necesita el Panel para recoger información en el campo, además de su investigación documental, para llegar a sus conclusiones sobre observancia.

*La reconstrucción de la historia del proyecto* es un método habitual que usa el Panel para comprender y recrear la evolución del proyecto desde su etapa más temprana hasta el momento de la Solicitud. En el lenguaje habitual, los miembros del Panel se refieren a la recreación de esta historia como *la línea de tiempo del proyecto*. La línea de tiempo habitualmente se construye al inicio de la investigación, sobre la base del ciclo del proyecto, y posteriormente se la completa con otros eventos relevantes identificados en la evolución del proyecto. Tales líneas de tiempo se convierten en la plataforma de la investigación ulterior, que apunta a llenar las brechas identificadas en la información recibida. Las líneas de tiempo establecen si se produjeron determinados procesos (por

### CUADRO 3.1 LÍNEAS DE TIEMPO Y OPORTUNIDAD

En una reciente Solicitud de Inspección se planteó, entre otros temas, una queja de que la población local no había sido informada y consultada en forma oportuna sobre la selección del emplazamiento para radicar una gran planta industrial. Los Solicitantes alegaban que el lugar seleccionado conduciría a una grave contaminación ambiental e impactos económicos adversos sobre las actividades comerciales e ingresos de las personas. La Administración rechazaba esta queja, afirmando que las autoridades locales del proyecto habían organizado las reuniones públicas de consulta exigidas. Y efectivamente, en los archivos del proyecto se encontraban las minutas de dos de estas consultas. Pero cuando el Panel analizó las minutas de las consultas y las comparó con la línea de tiempo reconstruida del proyecto, pudo determinar que dichas reuniones habían tenido lugar *a posteriori* de adoptada la decisión formal sobre la ubicación de la planta, y *no antes*, tal como lógicamente lo exigen las políticas del Banco. La población afectada había sido dejada de lado en el proceso de toma de decisiones.

La línea de tiempo del proyecto reveló que el "cumplimiento" dado por el proyecto a los requisitos de consulta había sido meramente superficial. Debido a la demora, dichas reuniones pro forma eran irrelevantes y carentes de valor.

ejemplo, consulta pública) en el momento apropiado, según lo exigido por las políticas operativas del Banco. Llenar las lagunas y construir una línea de tiempo bien documentada suele conducir al Panel a afortunados hallazgos no anticipados. En el recuadro 3.1 se describe una instancia en la que la construcción de una línea de tiempo del proyecto ayudó a iluminar la validez de importantes denuncias de un Solicitante.

*Uso de la memoria institucional del Banco.* Las investigaciones del Panel siempre incluyen un exhaustivo estudio de la memoria institucional del Banco, según se desprende de los registros del proyecto. El estudio de los registros incluye un examen de los documentos iniciales de concepto del proyecto, los estudios preparatorios fundamentales, las evaluaciones sociales y ambientales, las minutas de reuniones decisorias, el Documento de Evaluación de Proyecto y el Documento de Programa, etc. hasta llegar a los informes de supervisión.

Al realizar este seguimiento del proyecto en el papel, el Panel se concentra

Nigeria: Gasoducto de África Occidental — Pescadores de Badagry reunidos con un miembro del Panel



primordialmente en determinar de qué manera se manejaron los temas particulares que plantean los Solicitantes en las distintas etapas del ciclo del proyecto. Esta parte de la investigación documental puede llevar un tiempo considerable, pero ha demostrado que bien vale la pena porque permite avizorar el concepto que orientó a los formuladores y ejecutores del proyecto. Permite comprender el proyecto “desde adentro” y, posteriormente, realizar un análisis sólidamente fundamentado.

Además, en varios casos, al comparar los documentos del legajo del proyecto con los pasos normales del procedimiento prescripto por el Banco para cada fase, se ha revelado que algunas de esas actividades directamente habían sido omitidas. Como ejemplo, un Informe de Investigación del Panel señaló una situación en la que en un proyecto, por su naturaleza, se necesitaba realizar una evaluación social durante la preparación del proyecto; sin embargo, no había documentación de que ésta se hubiera llevado a cabo; posteriormente las entrevistas con el personal confirmaron que no se había efectuado una evaluación social.

La utilidad de estudiar cuidadosamente la memoria institucional del proyecto según se refleja en los sucesivos documentos surgió con claridad en el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai, en la India. En la Solicitud se pedía una investigación del componente de desplazamiento y reasentamiento de este proyecto, que afectó a unas 120.000 personas. Un importante subgrupo de personas (pequeños comerciantes que no solamente poseían sus residencias personales sino también edificios comerciales sujetos a demolición) no había sido abordado como una categoría diferenciada en el plan de reasentamiento; se los indemnizó de una manera penosamente baja, y estaban en grave riesgo de perder su patrimonio comercial y fuente de subsistencia.

Después de una cuidadosa revisión de los documentos del proyecto y la línea de tiempo, el Panel determinó que, en realidad, en sus inicios este proyecto urbano comprendía dos proyectos distintos relacionados: uno cubría las obras de ingeniería para transporte y el otro estaba totalmente dedicado al reasentamiento. Ese era un enfoque sensato, dado que la política del Banco permitía plenamente tales “proyectos gemelos” en los casos en que se desplaza a un número elevado de personas. Los dos proyectos relacionados debían haberse presentado simultáneamente a la aprobación del Banco. Sin embargo, durante la extensa fase de preparación (alrededor de tres años) realizada por dos equipos separados del Banco, el trabajo del prestatario en el proyecto de ingeniería avanzó más rápido que el trabajo en el proyecto de reasentamiento. En el caso de este último, el trabajo de preparación efectuado por el prestatario se encontraba incompleto y no reunía los requisitos explícitos de la política del Banco. Sin embargo, en lugar de asistir al prestatario para que cumpliera con los requisitos, el Banco modificó su enfoque inicial y directamente fusionó los dos proyectos, reduciendo el reasentamiento de 120.000 personas a un mero componente del proyecto de ingeniería. En el apuro por presentar el proyecto de ingeniería al Directorio para que fuera aprobado, el plan de desplazamiento y reasentamiento deficientemente preparado fue insertado a la fuerza en el proyecto de infraestructura, dejando sin resolver muchos temas serios, incluida la situación de los comerciantes.

En consecuencia, gracias al estudio de la memoria institucional por medio de los documentos de las fases tempranas del proyecto, el Panel pudo encontrar que las fallas en la implementación del reasentamiento se originaban en distorsiones o errores en el diseño y evaluación del proyecto.

La atención a los aspectos legales de los proyectos y sus impactos es una parte integral del trabajo de pesquisa del Panel en cada caso investigado. Entre los documentos de memoria institucional estudiados por el Panel se cuentan los convenios legales del proyecto. Con frecuencia, los Solicitantes afirman que la implementación del proyecto se ha apartado del convenio de crédito y sus cláusulas, o que ciertas actividades desencadenadas por el proyecto pueden ser violatorias de las leyes del país. Este tipo de temas surgen, por ejemplo, cuando se habla de la tala ilegal de

bosques, o cuando los reclamos se refieren a derechos sobre tierras, derechos consuetudinarios, procesos de titulación, etc.

Para analizar estos temas legales, el Panel y su Secretaría cuentan con una importante pericia legal, con considerable experiencia del Banco y los proyectos. El Panel tiene acceso a las minutas de las negociaciones entre el Banco y el prestatario relativas a cualquier proyecto dado, y a las actas de la reunión de Directorio en la que se aprobó el préstamo correspondiente a un proyecto. Se suelen analizar dichas actas para comprender mejor el acuerdo definitivo alcanzado entre el Banco y el prestatario así como los organismos ejecutores del proyecto, y para determinar en qué medida las políticas operativas del Banco están reflejadas en dichos convenios. En este contexto, el Panel suele incluir en sus equipos de investigación por lo menos un experto legal interno. En forma excepcional, según sea necesario, el Panel también puede obtener asesoramiento jurídico local cuando necesita verificar la naturaleza y extensión de los perjuicios alegados por los Solicitantes. Además, según lo descripto anteriormente, el Panel puede contactar al departamento legal del Banco en relación con consultas vinculadas con los derechos y obligaciones del Banco, especialmente en “situaciones en las que se alega que el Banco ha sido deficitario en su seguimiento de las obligaciones del prestatario conforme a los convenios de préstamo con respecto a tales políticas y procedimientos.”<sup>12</sup>

No obstante, la búsqueda de los documentos del proyecto plantea sus propias dificultades. Normalmente el Panel tiene acceso a los documentos estándar que impone el ciclo de proyecto, pero es posible que no tenga conocimiento respecto de otros documentos y memorandos, a menudo escritos en situaciones especiales, que podrían ser relevantes a las cuestiones bajo revisión. El Panel depende de la indispensable cooperación del personal para que le informe de la existencia de tales documentos. Si tales documentos son sustraídos de la revisión del Panel, aun cuando es posible que finalmente los encuentre, el trabajo normal del Panel se ve obstaculizado y demorado.

*Entrevistas con el personal.* No importa lo detalladamente que se registre en su documentación el desenvolvimiento de un proyecto, es posible que en los registros no aparezcan muchos datos contextuales de los “cómo” y los “por qué” de su evolución. Esto únicamente queda preservado en la memoria del personal. El Panel considera que la memoria del personal es una importante fuente, y habitualmente intenta movilizarla para obtener información. A su vez, el personal tiene el deber profesional de cooperar con el Panel, compartiendo sus conocimientos personales y respondiendo a las preguntas del Panel de manera cabal y sincera.

Es habitual el uso de entrevistas en muchos tipos de estudios, pero en el caso del trabajo del Panel de Inspección, las entrevistas se realizan siguiendo reglas definidas. Estas reglas exigen, en primer lugar, que al personal entrevistado se le garantice una estricta confidencialidad. Las entrevistas se desarrollan como conversaciones, no siguen una estructura rígida y son registradas por razones de exactitud. Además, ninguna información, de ser utilizada, se asocia con un miembro individual del personal. Los nombres de las personas entrevistadas nunca se mencionan en los informes del Panel, y los registros de las entrevistas se destruyen una vez concluido un proceso de investigación.

Es difícil exagerar la importancia que tienen dichas entrevistas. La mayor parte del personal coopera de manera efectiva durante las entrevistas y colaboran facilitando los esfuerzos del Panel para establecer la conexión entre los diferentes documentos o decisiones. No obstante, el uso de las entrevistas no siempre está libre de dificultades. Por ejemplo, en algunos casos la información proporcionada en las entrevistas se contrapone con otra información que el Panel ha recibido y verificado. Estos casos se discuten con las personas entrevistadas para obtener aclaraciones y asegurar la exactitud.

En algunas instancias también es posible que la gente adopte una actitud defensiva. Algunas personas entrevistadas han alegado falta de conocimiento de temas directamente relacionados con su propio trabajo en el proyecto. Otras veces, el Panel ha recibido un número excesivo de “no me acuerdo” como respuesta. Sin embargo, debido a que el Panel nunca se apoya en una única fuente para establecer lo que necesita conocer, la búsqueda de fuentes alternativas prosigue.

Durante una investigación realizada en 2008, en el trabajo del Panel se presentaron dificultades inusuales debido a la falta de cooperación y apertura de algunos funcionarios durante las entrevistas. El Panel planteó este tema en su Informe de Investigación al Directorio y tanto éste como la Administración superior del Banco reiteraron al personal la necesidad de cooperar plenamente y ser veraces en tales entrevistas.

*Verificación de información en el campo y métodos conexos.* Un primer paso en el trabajo de campo del Panel es verificar rigurosamente todos los datos aportados por los Solicitantes como fundamento de sus denuncias, para ponerlos en el contexto de las circunstancias locales. Este esfuerzo se apoya en las verificaciones de datos realizadas durante la fase de admisibilidad, con mayor amplitud y profundidad, usando varios métodos.

Para recabar información, e incluso los datos adicionales que puedan aportar, el Panel se reúne con los Solicitantes durante su visita de campo, no una sino varias veces, para sostener extensas conversaciones. Se invita a los Solicitantes a presentar todos los documentos que tengan para fundamentar sus denuncias, a fin de que el Panel pueda analizarlos. A veces también se los invita a realizar una presentación completa y documentada al Panel, a continuación de la cual se realiza una detallada discusión de los problemas y datos.

Para verificar adicionalmente las denuncias, el Panel también realiza observaciones directas in situ en cada investigación. Los temas ambientales y sociales, en particular, se prestan bien a la observación en el lugar. El Panel visita los lugares a los que se hace referencia en la Solicitud formal, además de otros lugares seleccionados por el Panel en función de su relevancia para los temas en cuestión.

La recolección de información y la verificación de los hechos implican expandir la investigación de campo para ir más allá del grupo de Solicitantes, que usualmente es limitado, y poner al Panel en contacto directo con un gran número de personas que no estuvieron involucradas en la Solicitud. Se mantienen conversaciones con personas que viven en las mismas áreas que los Solicitantes para verificar cuál es la visión del proyecto y sus impactos que tienen quienes no son Solicitantes. A este fin, se suelen realizar entrevistas individuales o sesiones de grupos focales.

*Sesiones de grupos focales.* Estas sesiones son convocadas por el Panel para analizar en forma colectiva y en profundidad ciertos aspectos de los principales temas planteados en la Solicitud, e involucran las áreas centrales de la investigación. Los grupos focales son una técnica de investigación cualitativa que se usa con frecuencia en las ciencias sociales, e implican reunir a un reducido número de participantes (entre 5 y 10 personas) que son invitadas a expresarse de manera libre y espontánea sobre los principales temas de la investigación en cuestión. Los participantes seleccionados son miembros de la población objetivo afectada por el proyecto investigado. Un integrante del equipo de campo del Panel presenta los temas y modera informalmente la discusión.

En algunas culturas, los “grupos focales” se desarrollan sin una planificación previa, simplemente porque hay vecinos que se unen a entrevistas de hogares planificadas con antelación o sencillamente porque observan la presencia del equipo de campo en el área. Los equipos de campo del Panel no se resisten a esta tendencia cultural, responden a las preguntas relativas a su presencia y propósito, y suelen desarrollar un diálogo informal

RDC: Desarrollo del sector privado —  
Solicitantes durante una reunión con el equipo del Panel



de manera tal de volver a verificar la información o explorar las opiniones y percepciones sobre los impactos. En otras oportunidades puede hacerse necesario realizar *reuniones comunitarias*, con la presencia de un gran número de personas que no han presentado la Solicitud.

Cuando hablamos de “personas que no son Solicitantes” nos referimos a distintas categorías distintivas de personas con las que interactúa el Panel en un sentido amplio; por ejemplo, el personal residente del Banco que trabaja en el proyecto en cuestión y tiene un conocimiento cotidiano de su evolución; funcionarios públicos que pueden conocer ciertos aspectos del proyecto y tener una perspectiva e información totalmente diferente de la de los Solicitantes, y distintas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. El Panel llega al lugar con la mente abierta en relación con todo tipo de información. No sólo inicia los contactos sino que también se pone a disposición de las personas que se muestren deseosas de reunirse con el Panel para hablar del proyecto.

La constatación de los hechos en el campo no puede separarse del análisis inmediato de los hechos; en realidad, dicho análisis inmediato está deliberadamente planificado. Durante el trabajo de campo, los miembros del equipo de investigación se reúnen en forma diaria para discutir y analizar la información recogida durante el día y compararla para sopesar su confiabilidad e identificar posibles contradicciones o lagunas. A partir de este análisis colectivo es posible que se modifiquen o confirmen las líneas de investigación del Panel, o surja la necesidad de seguir otras líneas que no habían sido contempladas anteriormente.

*Consultas con expertos del país.* Algunos de los temas planteados por los Solicitantes—por ejemplo, asuntos ambientales o relativos a la preservación de bienes del patrimonio cultural—pueden requerir el examen y verificación de expertos o instituciones científicas del país, en particular aquellas que pueden haber realizado investigaciones anteriores en el área del proyecto. Estas consultas son parte de la búsqueda que el Panel realiza de “conocimiento disponible”, que incluye libros o estudios publicados sobre el área o su

población que pueden contener información pertinente de los temas bajo consideración. Es posible que el Panel visite centros científicos nacionales o solicite reuniones directas con académicos e investigadores locales para aprovechar los conocimientos existentes.

Por ejemplo, en una investigación reciente, los Solicitantes afirmaban que el área seleccionada para una central térmica era el lugar donde se había producido un significativo acontecimiento histórico, ocurrido hacia unos quinientos años. Los Solicitantes planteaban que el lugar debía ser reconocido como monumento cultural. El Panel recurrió a los conocimientos de destacados expertos nacionales: un historiador cultural y dos arqueólogos, con quienes sostuvo extensas conversaciones. El Panel también realizó una intensa búsqueda de documentación publicada sobre el área y finalmente identificó estudios realizados por investigadores extranjeros que habían descubierto valiosos documentos históricos pertinentes. Al momento de entrar en prensa este libro, el Panel estaba deliberando con respecto al asesoramiento recibido de distintas áreas y realizará una determinación sobre este tema en su informe de investigación final.

*Revisión de documentos públicos.* Como ya se ha enfatizado, el Panel no investiga al prestatario. En su búsqueda de información relevante sobre el proyecto, el Panel intenta utilizar las múltiples fuentes que estén disponibles al público. En algunos casos, el Panel supo que se habían planteado situaciones con el proyecto que habían redundado en denuncias recogidas en distintos tipos de documentos públicos o que habían sido objeto de comentarios en la prensa. En consecuencia, el Panel considera que es importante identificar y aprovechar este tipo de fuentes, en particular, documentos oficiales públicos que puedan contener información relevante sobre el proyecto de referencia.

En el Informe de la investigación realizada por el Panel sobre el Proyecto de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania se describe un ejemplo interesante. Uno de los temas centrales que el Panel debía aclarar era si la demolición de viviendas que se había producido en el área del proyecto estaba relacionada con el proyecto financiado por el Banco. En la Respuesta de la Administración al informe de admisibilidad del Panel se afirmaba que no existía ningún vínculo, ya fuera “directo o indirecto”. Sin embargo, la investigación de campo del Panel puso al descubierto que el personal de la oficina del Banco en Tirana informó haber visto en televisión partes del debate sobre la demolición sostenido en el Parlamento de Albania, en el cual un Ministro la vinculó explícitamente al proyecto del Banco.<sup>13</sup> El Panel supo después que los debates parlamentarios están a disposición del público como registros oficiales de las actividades de la legislatura, y que también se publican en Internet. El Panel obtuvo una copia del registro oficial, lo analizó y efectivamente encontró una detallada declaración del Ministro realizada en representación del gobierno albanés en los debates parlamentarios. En su discurso, el ministro confirmó el vínculo entre la demolición y el proyecto del Banco, mientras que otros oradores protestaban enérgicamente por el empobrecimiento que enfrentaban las familias afectadas como resultado de las demoliciones. Esto le permitió al Panel incluir en su informe final partes del registro parlamentario oficial sobre las demoliciones. Junto con evidencia de otras fuentes, este uso de un documento público permitió llegar a un mejor análisis y conclusiones irrefutables sobre el vínculo en el informe de investigación del Panel, con el que la Administración del Banco en definitiva también estuvo de acuerdo.

Esta fue la primera vez que el Panel usó registros parlamentarios en su documentación y análisis de un proyecto. Para el Panel, la lección aprendida fue que la revisión de los distintos documentos oficiales que están a disposición del público y son relevantes para el proyecto debe pasar a formar parte de su metodología habitual de investigación.

## LA FASE DE REDACCIÓN DEL INFORME

Una vez completada la investigación de campo y la recopilación de datos, el proceso del Panel ingresa en su tercera fase: la redacción del informe final. Esta fase incluye el análisis final y síntesis de los datos recopilados a través de la investigación documental y de campo; la destilación de los principales hallazgos y conclusiones sobre cumplimiento, daños e incumplimiento de políticas; la determinación de la estructura del Informe; la redacción de cada capítulo; y por último la redacción final del Informe de Investigación a ser presentado al Directorio del Banco. Todos los informes del Panel se hacen públicos una vez aprobados por el Directorio.

Durante la redacción del informe y los análisis asociados al mismo, puede ser necesario profundizar en alguno de los aspectos detectados durante la investigación de campo. Es posible que el Panel decida regresar a los registros y la línea de tiempo del proyecto, o volver a estudiar determinados documentos. De ser necesario, se entrevistará a otros miembros del personal. También es posible que el Panel invite a funcionarios a los que ya entrevistó a aclarar algunos temas o corroborar nuevos datos recogidos en el campo.

Sin embargo, en esta fase el principal énfasis ya no está puesto en la constatación de datos adicionales sino en el análisis colectivo y la síntesis de todo lo que se averiguó durante la investigación del Panel. El informe final surge de la cooperación entre todos los miembros del Panel.

El Panel verifica que el informe final aborde de manera explícita todos los temas que se plantearon en la Solicitud de Inspección. Sin embargo, el Panel no está limitado a considerar únicamente esos temas. La fase de admisibilidad y la fase de investigación de campo pueden conducir al Panel a políticas y temas que no fueron planteados en la Solicitud, pero que pueden ser pertinentes en función de las denuncias formuladas. Además, en las reglas de trabajo del Panel se reconoce que es posible que los Solicitantes no tengan conocimiento de las políticas específicas del Banco que podrían corresponder a sus denuncias y no es necesario que las mencionen en su Solicitud. Esto no invalida una Solicitud, ni impide que el Panel considere los hechos relativos a dichas políticas. Por el contrario, el Panel tiene la responsabilidad de identificar todas las políticas relevantes a los casos investigados y examinar los problemas desde dicha perspectiva. En consecuencia, el informe al Directorio cubre explícitamente todos los temas relevantes.

Para llegar a las evaluaciones finales con respecto a la validez de las denuncias de los Solicitantes y el cumplimiento de las políticas del Banco en el proyecto son necesarias amplias discusiones entre los miembros del Panel y los especialistas externos que trabajaron en el campo, así como el constante apoyo y asesoramiento de la Secretaría del Panel. La necesidad de realizar un análisis colectivo y una síntesis surge del deber fundamental del Panel de sopesar cuidadosamente y documentar en forma exhaustiva sus conclusiones. Por lo tanto, es habitual que el informe pase por varias rondas de redacción. Únicamente una vez que los miembros del Panel han discutido y acordado todas las conclusiones sobre cumplimiento, el informe recibe su forma final y es presentado al Directorio Ejecutivo.

El Panel envía su Informe de Investigación a la Administración del Banco por intermedio del Presidente y también lo presenta al Directorio. La Administración debe presentar una respuesta escrita al Directorio y al Panel en el plazo de seis semanas de recibido el informe del Panel. Los Directores Ejecutivos también inician su propio estudio del Informe de Investigación del Panel, como preparativo para la reunión de directorio convocada para debatir los hallazgos del Panel y considerar la Respuesta de la Administración.

## LA REUNIÓN DE DIRECTORIO Y EL SEGUIMIENTO

### *La Respuesta de la Administración al Directorio*

De acuerdo con los procedimientos del Panel, la Respuesta de la Administración debe incluir recomendaciones en respuesta a los hallazgos del Panel y, en general, también incluye el correspondiente Plan de Acción. El Plan de Acción, que ofrece medidas correctivas para ajustar el proyecto en función de las políticas del Banco y aborda los hallazgos relativos a perjuicios efectivos o posibles, debe ser acordado con el prestatario y preparado en consulta con los Solicitantes. Esta parte del proceso del Panel es esencial para su eficacia, dado que es la base operativa para que el Banco enfrente y solucione los hallazgos de incumplimiento y daños a las personas afectadas.

El objetivo de la Respuesta de la Administración es presentar la opinión de la Administración con respecto a los hallazgos y conclusiones del Panel, e informar al Directorio de la posición de la Administración y las posibles acciones de seguimiento. La Respuesta de la Administración puede concordar o no con las conclusiones del Panel, pero en los casos en los que exprese desacuerdo, la Administración debe aportar evidencias para fundamentarlo.

El Informe de Investigación del Panel no contiene recomendaciones específicas de acciones que debe adoptar la Administración.<sup>14</sup> En cambio, dicho Informe documenta los hallazgos de incumplimiento y daños, que pueden sugerir las acciones necesarias, sin que el informe prescriba la naturaleza exacta de dichas acciones. Corresponde a la Respuesta de la Administración y su Plan de Acción efectuar recomendaciones en respuesta a los hallazgos de incumplimiento y daños del Panel, para la consideración del Directorio. Por otra parte, los Solicitantes no tienen la posibilidad de ofrecer recomendaciones al Directorio una vez que el Panel ha realizado su investigación (Bridgeman 2008).

En varios casos, el Panel ha comentado de manera favorable que la Administración del Banco ha propuesto acciones significativas para atender a los hallazgos del Panel y mejorar la situación de las personas afectadas de manera adversa. En otros casos, sin embargo, el Panel expresó al Directorio su inquietud por cuanto la Respuesta de la Administración era vaga en sus propuestas o no respondía adecuadamente a los hallazgos del Panel por otras razones. Los estudios independientes de las investigaciones realizadas por el Panel en su primera década determinaron que “un número significativo de hallazgos de incumplimiento aún no encuentra respuesta en los planes de acción” (Bridgeman 2008, 3). El tamaño de la muestra no permitía realizar generalizaciones, pero el estudio de Bridgeman observó grandes discrepancias entre los hallazgos de incumplimiento y las acciones propuestas por la Administración. El estudio llega a la conclusión de que “el Banco puede ser cauteloso a la hora de corregir las infracciones a sus políticas cuando para hacerlo sería necesario imponer requisitos a los prestatarios sobre los que el Banco carece de influencia efectiva o percibida” (Bridgeman 2008, 4).

En la Aclaración de 1999 el Directorio Ejecutivo le solicitó a la Administración que siempre consultara con los Solicitantes y otras partes afectadas<sup>15</sup> al desarrollar un Plan de Acción, a ser acordado con el Prestatario, en respuesta a los hallazgos del Panel. Este requisito de consulta durante la preparación del Plan de Acción crea tanto el mandato como la plataforma para un diálogo importante y, es de esperarse, constructivo entre la Administración y los Solicitantes en lo atinente a la preparación del Plan de Acción. Sin embargo, la posibilidad de un diálogo constructivo se ve obstaculizada por el hecho de que la Resolución sobre el Panel no permite la divulgación de su Informe de Investigación en esta etapa. Esto impide que los Solicitantes conozcan su contenido, lo que limita sus posibilidades de participar de manera significativa junto con la Administración en la preparación de medidas correctivas.

En algunos casos, la Administración ha adoptado ciertas acciones para responder a los hallazgos del Panel aún antes de presentar su Respuesta al Directorio o de la convocatoria a la reunión del mismo. Por ejemplo, en algunos casos la naturaleza de los hallazgos de incumplimiento del Panel era tal que la Administración adoptó acciones enérgicas para suspender de manera parcial o total los desembolsos del proyecto hasta que se pudieran hacer cambios importantes en el mismo (por ejemplo, en el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai y en el Proyecto de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania).

Notablemente, en ambos casos, anteriormente durante la fase de admisibilidad, la Administración se había opuesto a la realización de una investigación.

### *La reunión del Directorio*

Una vez que el Directorio ha recibido el Informe de Investigación del Panel así como la Respuesta de la Administración, los Directores Ejecutivos programan una reunión. Cada oficina del Directorio analiza ambos documentos de manera exhaustiva. En general, el Director Ejecutivo correspondiente al país en el que está ubicado el proyecto suele dedicarle una atención especial. Es frecuente que con anticipación a la reunión formal del Directorio, un Director Ejecutivo invite al Panel a una reunión informal para aclarar distintos hallazgos.

Dado que los hallazgos y conclusiones sobre cumplimiento del Panel se consideran relevantes para el Banco íntegro, se invita a todas las Vicepresidencias operativas a enviar representantes a la reunión del Directorio.

Es habitual que varios Directores Ejecutivos hagan circular sus comentarios escritos y recomendaciones antes de la reunión de Directorio, mientras que otros Directores Ejecutivos presentan sus comentarios en forma oral, los que son recogidos en los registros del cuerpo.

Una práctica y tradición importante desde los inicios del Panel es que el Presidente del Banco preside personalmente la reunión de Directorio en la que se presenta el Informe de Investigación del Panel. El actual y los anteriores Presidentes del Banco siempre lo han hecho, con la excepción de unas pocas circunstancias extraordinarias en las que sencillamente no era factible, por distintas razones.

En primer lugar, hacerlo refleja la importancia del papel del Panel en la institución. Segundo, el Presidente también preside el Directorio, y estructuralmente el Panel depende del Directorio, no de la Administración del Banco, ni siquiera del Presidente. En tercer lugar y en relación con el segundo punto, la alternativa de que un Director Gerente o Vicepresidente del Banco presida una reunión de Directorio sobre el Panel de Inspección plantearía cuanto menos la percepción de un conflicto de intereses porque entonces la reunión sería conducida por un funcionario de alto nivel del cuerpo (la Administración del Banco) que fue investigado por el Panel. El Panel valora el compromiso demostrado por los Presidentes del Banco hacia este papel fundamental.

La reunión generalmente se inicia con una presentación del Presidente del Panel referida a los principales hallazgos del Panel y la Administración presenta su Respuesta, recomendaciones propuestas y Plan de Acción. Las discusiones del Directorio son profundas y amplias, no solamente con referencia a los temas de ese proyecto individual sino también su relevancia para el trabajo del Banco en general.

"Los Directores Ejecutivos de la Parte I (países no prestatarios) reciben una enorme ayuda de sus gobiernos e instituciones financieras; cuentan con capacidad. Los Directores Ejecutivos de la Parte II (países prestatarios) están en realidad librados a su suerte. No reciben ayuda de sus capitales, y a veces es difícil abrirse paso solo entre toda la información."

—Julio Nogues, ex-Director Ejecutivo del Banco Mundial



Uganda: Generación eléctrica privada — Solicitantes en una reunión con el equipo del Panel en la región de Bujagali

### Los Directores Ejecutivos dedican particular atención al contenido del Plan de Acción de la Administración.

Es difícil sobreestimar la importancia del debate del Directorio. En lo que se refiere a efectos operativos, un elemento particularmente significativo de la reunión de Directorio es la decisión sobre si aprobar la Respuesta de la Administración y Plan de Acción o si solicitar cambios y agregados para responder mejor a los hallazgos del Informe de Investigación del Panel. En algunos casos, los Directores han pedido a la Administración que hiciera más (Tercer Proyecto de Energía de Uganda, Cuarto Proyecto de Energía y Proyecto propuesto de Generación Hidroeléctrica de Bujagali) o que sea más específica (República Democrática del Congo: Proyecto de Crédito de Apoyo Transitorio para la Recuperación Económica y Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social) frente a los hallazgos del Panel. En el caso de Pakistán: Proyecto del Programa Nacional de Drenaje, la Administración del Banco presentó una adenda con medidas adicionales a las propuestas en la Respuesta y Plan de Acción que había presentado inicialmente, especificando acciones más focalizadas para atender a los impactos negativos en la población afectada. En muchos otros casos, el Directorio ha aprobado la Respuesta y Plan de Acción de la Administración tal como fueron presentados.

En algunos casos, los Directores han pedido que se informara del nivel y suficiencia de las consultas con los afectados efectuadas por la Administración durante la preparación del Plan de Acción. El Panel

“...el Panel desempeñó un importante papel en el proceso de toma de decisiones y proporcionó una suerte de “contra pericia” que fue sumamente útil para que el Directorio sopesara los argumentos planteados por la Administración; como consecuencia se llegó a un resultado más equilibrado.”

—**Ad Melkert**, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial



Pakistán: Proyecto del Programa Nacional de Drenaje — Solicitantes y el equipo del Panel en la Provincia de Sindh

está tomando medidas adicionales para preguntarle a las partes relevantes si estas consultas están ocurriendo según es necesario. Estos pasos, y otros temas relacionados con este elemento crítico del proceso del Panel, se describen en más detalle en el capítulo 4.

Otra característica importante de las reuniones del Directorio es si éste le pide a la Administración que posteriormente presente informes de avance sobre la implementación del Plan de Acción o, en forma más general, la resolución de los hallazgos de incumplimiento y daños detectados por el Panel. En la mayoría de los casos, el Directorio le pide a la Administración que presente por lo menos un informe de avance sobre la implementación del Plan de Acción. A menudo, la propia Administración propone en el Plan de Acción la presentación de informes de avance.

### *Monitoreo de Planes de Acción*

El Directorio le ha pedido al Panel que asuma un papel formal de seguimiento en unas pocas ocasiones. Este tipo de compromiso ha ido desde la tarea formal de informar sobre los avances dentro de determinado plazo, al encargo menos formal de que el Panel realice

“consultas técnicas” con la Administración sobre temas específicos. En ausencia de un pedido del Directorio, se entiende en general que en la Resolución sobre el Panel —y en particular en la Aclaración de 1999—no se creó una función permanente del Panel con respecto a la implementación del Plan de Acción de la Administración.

Una de las principales inquietudes expresadas por los afectados y las organizaciones de la sociedad civil en relación con el proceso del Panel es que no se le ha dado un papel suficientemente fuerte de monitoreo habitual, como verificación independiente de la implementación del Plan de Acción de la Administración y de si se

“En términos de seguimiento, el Directorio ya ha demostrado que le puede pedir al Panel que realice un monitoreo o seguimiento sin modificar la Resolución sobre creación del Panel.”

—**Danny Bradlow**, Profesor de Derecho,  
American University

producen cambios tangibles en el terreno. Esta inquietud sustantiva y de procedimiento referida a una función regular de seguimiento para el Panel todavía no ha sido abordada de manera formal. En algunos casos, se ha presentado una segunda Solicitud de Inspección cuando el Plan de Acción del Banco no fue implementado después de la primera Solicitud. De acuerdo con Solicitantes entrevistados por una investigadora independiente, la “transparencia en la implementación de los planes de acción es la carencia crucial en el proceso del Panel” (Bridgeman 2008, 6). Si bien el trabajo del Panel aumenta la credibilidad del Banco, el Banco pierde credibilidad cuando no da cumplimiento a la respuesta que ha propuesto.

Dentro de los límites de su mandato, el Panel ha dado algunos pasos propios para abordar este tema, entre otros establecer la práctica de hacer una *visita de devolución* a los Solicitantes después de la reunión de Directorio para transmitirles los hallazgos de la investigación del Panel y asegurar que tengan pleno conocimiento de los compromisos asumidos por la Administración del Banco en respuesta a los hallazgos del Panel. El tema persistente del papel que le cabe al Panel en el seguimiento se analiza en más detalle en el capítulo 4.

## NOTAS

1. Según se describe en la siguiente sección, el Panel debe determinar que se encuentren cumplidos ciertos requisitos técnicos de admisibilidad antes de poder recomendar una investigación completa.
2. Chad: Proyecto de Desarrollo Petrolífero y Oleoducto, Proyecto de Gestión de la Economía Petrolífera, y Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Sector Petrolífero (2001); y Camboya: Proyecto Piloto de Control y Gestión de Concesiones Forestales (2005). Ambos pueden consultarse en <http://www.inspectionpanel.org>.
3. Véase la “Resolución de establecimiento del Panel”, párrafo 12, <http://www.inspectionpanel.org>.
4. El registro no es un paso automático. El Panel no registra Solicitudes que están obviamente fuera de su mandato, son anónimas o manifiestamente frívolas. Véase la Resolución, párrafos 13 y 14, <http://www.inspectionpanel.org>.
5. Véase el párrafo 3 de la Aclaración de 1999, <http://www.inspectionpanel.org>.
6. Entrevistas con los Solicitantes de la National Thermal Power Corporation (Corporación Nacional de Energía Térmica), Singrauli, India, enero de 2004, en Bridgeman (2008).
7. Véase el párrafo 2 de la Aclaración de 1999, <http://www.inspectionpanel.org>.
8. A la fecha de entrar en prensa este libro, el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial todavía no había adoptado una decisión sobre la recomendación del Panel relativa a la Solicitud de Inspección recibida con referencia a la Donación para la Política de Desarrollo de Reforma Institucional. Dicha solicitud se describe en el apéndice I.
9. Véase la Aclaración de 1999, párrafo 12, <http://www.inspectionpanel.org>.
10. Véanse los Procedimientos Operativos, párrafo 45, en el Anexo VII D de “Responsabilidad y transparencia en el Banco Mundial. Panel de Inspección. Los primeros 10 años” (Banco Mundial 2003). <http://www.inspectionpanel.org>.
11. Las disposiciones relativas a un pleno acceso están claramente plasmadas en la Resolución de creación del Panel. La Resolución BIRF 93-10 y la Resolución AIF93-6, ambas con fecha 22 de septiembre de 1993, establecen explícitamente en su párrafo 21 lo siguiente; “en el cumplimiento de sus funciones, los miembros del Panel deberán tener acceso a todo el personal que pueda aportarles información y a todos los registros pertinentes del Banco...”

12. Resolución de creación del Panel de Inspección, BIRF No. 93-10 y AIF No. 93-6.
13. “Informe de Investigación del Panel de Inspección sobre Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera”, 24 de noviembre de 2008, <http://www.inspectionpanel.org>.
14. Se debe señalar que los mecanismos de responsabilidad y transparencia de otras instituciones financieras internacionales, por ejemplo, el Banco de Desarrollo Asiático, sí tienen facultades para hacer recomendaciones en el contexto de investigaciones específicas.
15. Aclaración de 1999, párrafo 15. La Aclaración afirma que el Plan de Acción de la Administración debe distinguirse del informe de la Administración al Directorio referido a las fallas y esfuerzos correctivos del Banco. Esta distinción, según la Aclaración de 1999, es doble: (i) en relación con las partes involucradas; y (ii) el alcance de la competencia del Panel. Con respecto a la participación de las partes en la preparación del Plan de Acción, la Aclaración de 1999 explícitamente indica que el Plan de Acción debe ser acordado entre el prestatario y el Banco y que la Administración debe “comunicar al Panel la naturaleza y resultados de las consultas sobre el plan de acción con las partes afectadas”.

## CAPÍTULO 4

# EXPLORACIÓN DE NUEVOS TERRITORIOS Y DESAFÍOS PERSISTENTES

En este capítulo se destacan la evolución que ha tenido lugar en el proceso del Panel a lo largo del tiempo en respuesta a la práctica, las lecciones aprendidas y los desafíos que aún persisten. La discusión también señala importantes hallazgos relativos a temas de cumplimiento y daños efectuados por el Panel en sus investigaciones recientes, y observaciones conexas del Panel sobre temas sistémicos que afectan la manera en la que el Banco encara sus políticas de salvaguardia.

### MEJOR ACCESO AL PANEL PARA PERSONAS AFECTADAS

Desde su creación, el Panel ha establecido prácticas para asegurar que el procedimiento para presentar una Solicitud de Inspección sea sencillo y fácil de usar. La facilidad de uso es particularmente importante porque asegura que las personas de lugares remotos que no tienen acceso a los requisitos de un “proceso” puedan recurrir al Panel para hacerse oír.

En consecuencia y como ya se dijo, no es necesario que las Solicitudes de Inspección sean largas y detalladas: pueden ser presentadas en una sencilla carta y escritas en cualquier idioma, y no es necesario hacer referencia a políticas específicas del Banco al describir el motivo de la queja.

“Por su naturaleza, el Panel debe hacer cosas que son inesperadas en la cultura del Banco...Formar parte del proceso de reforma en curso es una función muy importante del Panel. Participar en cambios positivos es muy importante. Significa acompañar el crecimiento.”

—Richard Bissel, ex Miembro del Panel

“Las principales debilidades [del Panel] son su falta de accesibilidad directa para las comunidades afectadas locales, y, lo que es más importante, el hecho de que las recomendaciones o hallazgos del Panel no sean vinculantes para el Banco”.

—Elias Peña, Solicitante de Yacyretá (Solicitud de 1995)

Este último es un punto crítico, ya que el Panel ha sabido en los últimos años que muchas personas—inclusive quienes están familiarizados con sus operaciones—parecen creer que en una Solicitud se debe hacer referencia a políticas específicas. El Panel ha dejado sentado que no es así, tal como lo confirma la Aclaración de 1999 a la Resolución sobre el Panel (véase el capítulo 3). Además, la Secretaría del Panel está disponible para prestar asistencia en este sentido y aclarar cualquier duda.

Para que el Panel pueda funcionar como un mecanismo eficaz de responsabilidad y transparencia, las personas afectadas deben ser conscientes del papel del Banco en el financiamiento de los proyectos que los afectan. La información sobre los proyectos y las políticas del Banco se ha vuelto más accesible gracias a Internet. Sin embargo, una insuficiente difusión y traducción dificulta el acceso a información sobre el Banco y el Panel para muchas personas afectadas (Bridgeman 2008).

"Encontramos al Panel de Inspección a través de Internet. Tuvimos una reunión para decidir si presentar un reclamo. El grupo estaba dividido: algunos creían que el Panel no podía ser independiente porque era parte del Banco. Otros pensaban que si el Banco había creado este mecanismo, entonces se debía tomar en serio su independencia. Decidimos probar suerte y presentar el reclamo".

—**Pacifique Mukumbu-Isumbisho**, Director Ejecutivo de CAMV y Solicitante en el caso del Sector Forestal en la República Democrática de Congo (EESRSP y TSERO)

"El Panel, así como los procedimientos para acceder al mismo, deben ser mejor conocidos, especialmente en las comunidades locales afectadas. El Panel debe ser proactivo, y hacerse conocer por las comunidades que pueden ser afectadas por los proyectos financiados por el Banco Mundial."

—**Elías Peña**, Solicitante de Yacyretá

Por otro lado, es esencial que las comunidades afectadas por los proyectos conozcan la existencia del Panel, para que se lo pueda usar de manera eficiente y tal como se proponía la Resolución que le dio existencia. No obstante, en el pasado, a través de reuniones, discusiones y actividades de promoción, el Panel ha verificado que en tales comunidades existe un marcado desconocimiento de la posibilidad de recurrir al Panel. Esto indica que existe una urgente necesidad de adoptar acciones apropiadas para generar conciencia sobre la existencia del Panel de Inspección.

El Directorio del Banco le ha pedido específicamente a la Administración que realice esfuerzos significativos por sí misma, y también en coordinación con el Panel, para generar un mayor conocimiento del Panel en los países prestatarios.<sup>2</sup> Sin embargo, una investigadora independiente determinó que en los primeros 10 años del Panel, la Administración del Banco "no hizo ningún esfuerzo sistemático para publicitar la existencia del Panel en los países prestatarios". (Bridgeman 2008, 6). El Panel no ha observado que en los últimos cinco años se haya producido ninguna mejora notable en esta situación.

Durante muchos años, el Panel de Inspección ha sugerido alternativas para que la Administración contribuyera más a promover el conocimiento sobre el Panel. Algunos pasos específicos son, por ejemplo, una mención más prominente del Panel en el sitio externo del Banco en la Web<sup>3</sup> y en la información relacionada con los proyectos que se les suministra a las personas afectadas. El Panel también ha señalado oportunidades para que la Administración del Banco promueva la comprensión y conocimiento del Panel a través de un mejor acceso a la información en los Centros de Información Pública, reuniones de difusión en las Oficinas de País, y orientación al personal para que alerten a las comunidades afectadas sobre la existencia del Panel de Inspección cuando éstas plantean inquietudes en relación con los proyectos.

Como parte de su misión, el Panel ha tomado distintas medidas para aumentar sus actividades de difusión, incluido el uso de métodos aprendidos de los esfuerzos de otros mecanismos de tipo similar. Entre los mismos, cabe mencionar:

- comprender cuáles son las comunidades y personas para las que esta información es importante y que no conocen al Panel;
- desarrollar información accesible y comprensible sobre el proceso del Panel y cómo funciona; y
- aumentar la participación en actividades que permitan generar un mayor conocimiento, tales como reuniones y seminarios de difusión en distintos países, frecuentemente con participación regional o en conjunción con un evento previamente programado, en cooperación con organizaciones de la sociedad civil o asociadas.

## RIESGOS DE REPRESALIAS, CONFIDENCIALIDAD, DERECHOS HUMANOS

Las personas que acuden al Panel suelen ser pobres o vulnerables por otros motivos, y carecen de voz o influencia en el proceso político. Es posible que teman que alguien poderoso considere la presentación de una Solicitud de Inspección de un importante proyecto financiado por el Banco Mundial como un desafío, y esto les genere el riesgo de sufrir represalias.

El Panel ha tomado conocimiento y documentado casos en que los afectados se han sentido presionados para que no presentaran una Solicitud de Inspección. El Panel ha dejado claramente establecido y asentado que tales acciones amenazan la integridad de todo el proceso, y pueden tener ramificaciones de largo plazo para la calidad del proyecto y la disposición de las personas afectadas a hacer valer sus derechos.

Por ejemplo, en el caso del Proyecto de Diversidad de Paraná, en Brasil, un proyecto financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial vinculado con la conservación de la biodiversidad y la gestión de recursos naturales en el Estado de Paraná en Brasil, el Panel escribió en su Informe de Admisibilidad:

... el Panel determinó que los Solicitantes se habían sentido indebidamente presionados por personal del Banco y otras personas primero para que no presentaran una Solicitud de Inspección y luego para que la retiraran. Los Solicitantes citaron varios argumentos supuestamente usados para ejercer presión. El Panel dictamina que esta práctica amenaza la integridad del proceso del Panel, y puede tener un efecto estremecedor en personas de la población local que se sienten genuina o posiblemente perjudicadas por proyectos del Banco. El Panel desea llamar la atención del Directorio Ejecutivo y la Alta Gerencia del Banco respecto a este tema, y confía que este tipo de prácticas no se reiterarán en el futuro.<sup>4</sup>

El Panel también informa de instancias de posible intimidación antes o después de sus visitas a los países. En el proyecto propuesto para una central hidroeléctrica en las Cataratas de Bujagali en Uganda, el Panel recibió información de que el día anterior a su visita a las personas afectadas en el lugar de reasentamiento, “funcionarios del Proyecto acompañados por muchas otras personas —entre ellas funcionarios extranjeros y uno de los consultores para la evaluación de impacto social y ambiental— visitaron la zona y se reunieron con los líderes del área, pero supuestamente no se reunieron directamente con las personas afectadas firmantes de la Solicitud.”<sup>5</sup> En su Informe de Admisibilidad, el Panel indicó,

El Panel está preocupado por los informes sobre presiones y temor al menos en algunas de las personas afectadas que firmaron la Solicitud. El Panel confía que el Banco tomará las medidas apropiadas para asegurar que estas preocupaciones no resulten fundadas.<sup>6</sup>

En el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai (MUTP) en India, uno de los principales Solicitantes fue encarcelado poco tiempo después de que el Panel le enviara su Informe al Directorio. El Panel se enteró de que se lo acusaba de supuesta extorsión y alteración del tránsito. La entonces Presidente del Panel Edith Brown Weiss informó de la siguiente manera a los Directores:

El Panel desea enfatizar que respeta la soberanía de un país frente a sus propios ciudadanos. Sin embargo, también señala que el encarcelamiento del principal portavoz de los Solicitantes, sin derecho a fianza, envía un estremecedor mensaje

“Otro desafío es la necesidad de generar conciencia en los gobiernos prestatarios con respecto al Panel, para que lo consideren menos un impedimento y más un aporte para tener proyectos de buena calidad”.

—**Danny Bradlow**, Profesor de Derecho, American University

a las personas de todo el mundo que podrían querer quejarse ante el Panel con respecto a proyectos del Banco. Esto afecta la credibilidad del Banco y su capacidad para trabajar de manera eficaz en respuesta a los hallazgos del Panel e impulsando su propio Plan de Acción.<sup>7</sup>

Un último ejemplo se analiza in extenso en la publicación del Panel “Responsabilidad y transparencia en el Banco Mundial. Panel de Inspección. Los primeros 10 años” (Banco Mundial 2004) en relación con la investigación del Proyecto sobre Petróleo y Oleoducto Chad-Camerún realizada por el Panel de Inspección. En este caso, la investigación del Panel reveló que las consultas del Banco, por lo menos con anterioridad a 1997,

... se realizaron en presencia de fuerzas de seguridad, lo que ciertamente era incompatible con los requisitos de las políticas del Banco. En su informe, el Panel enfatizó nuevamente que las consultas plenas e informadas son imposibles si las personas consultadas perciben que podrían ser castigadas por expresar su oposición o sus opiniones sinceras en relación con un proyecto financiado por el Banco.<sup>8</sup>

En este caso, la Solicitud denunciaba supuestas violaciones de las directivas del Banco sobre gobernabilidad y derechos humanos. Esto planteó un tema delicado para el Banco así como para el Panel dado que el Convenio Constitutivo del Banco Mundial dispone que, “en las decisiones [del Banco] solamente tendrán relevancia las consideraciones económicas”. Según se describe en “El Panel de Inspección. Los primeros 10 años”, existían dos dictámenes legales del Asesor Letrado y Vicepresidente Superior del Banco sobre el tema de los derechos humanos, indicando que “la prohibición de actividades políticas en el trabajo del Banco se traduce en una prohibición a interferir en la forma en la que un país maneja los derechos humanos políticos, siempre que esto no tenga un efecto demostrable en la economía del país.” (Banco Mundial 2003, 96).

En vista de las preocupaciones planteadas por la Solicitud, el Panel analizó varios informes sobre la situación de los derechos humanos en Chad, y por primera vez se sintió en la obligación de analizar “si los temas de derechos humanos como violaciones a una apropiada gobernabilidad impedirían la implementación del proyecto, de una forma incompatible con las políticas del Banco.”<sup>9</sup>

Durante su presentación ante el Directorio, el Presidente del Panel Edward S. Ayensu incursionó en territorio virgen al indicar, por primera vez, que el Directorio debía considerar los derechos humanos en el contexto de una operación específica.<sup>10</sup> También informó a los Directores de lo que le había sucedido al Solicitante en Chad:

“El gobierno de Chad reaccionó mal. Interpretaron el reclamo como un intento de detener el proyecto e impedirles acceder a los ingresos petrolíferos. El gobierno no estaba contento y amenazaba a los habitantes locales afectados. Uno de los legisladores locales que se oponía al proyecto y hablaba de la necesidad de compensaciones locales fue arrestado y encarcelado. El gobierno reaccionaba de manera agresiva hacia quienes trataban de mejorar el proyecto”.

—**Delphine Djiraibe**, Asociación Chadiana por la Promoción y la Defensa de los Derechos Humanos. Chad

Dada la atención mundial a la situación de los derechos humanos en Chad... y el hecho de que este fue un tema planteado en la Solicitud de Inspección por un Solicitante que alegó que existían violaciones a los derechos humanos en el país, y que fue torturado debido a su oposición a la realización del proyecto, el Panel estuvo obligado a examinar la situación de los derechos humanos y la gobernabilidad a la luz de las políticas del Banco. Estamos convencidos de que el enfoque adoptado en nuestro informe, que determina que los derechos humanos están incorporados implícitamente en varias políticas del Banco, está dentro de los límites del enfoque del Panel a este delicado tema y nos hemos comprometido a continuar monitoreando los acontecimientos en esta área en el contexto de las políticas aplicables del Banco.<sup>11</sup>



Chad-Camerún:  
Proyecto de Oleoducto  
— Residentes de Chad  
en el Proyecto de  
Oleoducto Chad-  
Camerún

A la luz de estas significativas preocupaciones, el Panel ha elaborado disposiciones estrictas para resguardar la confidencialidad de los Solicitantes cuando así lo pidan. Los procedimientos del Panel también permiten que los afectados presenten una Solicitud por intermedio de un representante local (una organización no gubernamental, por ejemplo) o, en casos excepcionales, a través de otro representante, cuando el Director Ejecutivo acuerde que quienes presentan la Solicitud no tienen acceso a una representación local apropiada. Se han usado representantes, efectivamente, para presentar reclamos en algunos casos del Panel dada la preocupación de que las personas afectadas podrían verse en dificultades en caso de presentarlos de manera directa. Los procedimientos del Panel también contemplan que un Director Ejecutivo, por su propia iniciativa, puede solicitar una inspección.

El Panel se mantiene atento para informar a las más altas autoridades de cualquier instancia de presión o represalias contra los Solicitantes, tanto para limitar las ramificaciones negativas que pudieran derivarse del deseo de cualquier persona de plantear una queja como debido a su preocupación fundamental por los derechos humanos.<sup>12</sup>

“...el trabajo del Panel tiene un limitado papel e impacto en el derecho internacional ya que no se le permite abordar los problemas vinculados con los proyectos aplicando los principios más avanzados del derecho internacional vigente, principalmente en materia de derechos humanos, medio ambiente y cambio climático. Pero el trabajo del Panel es un buen comienzo en la ruta hacia el desarrollo de una responsabilidad y transparencia internacional independiente de las IFI/empresas y las violaciones a los derechos humanos/ambientales”.

—**Gopal Siwakoti ‘Chintan’**, Solicitante en el Proyecto Arun III y Asesor Letrado de la Federación de Usuarios de Agua y Energía de Nepal

## MÁS OPORTUNIDADES PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS EN FORMA TEMPRANA

El papel tradicional del Panel, como mecanismo de responsabilidad y transparencia, es realizar una investigación independiente para determinar si el Banco ha cumplido con sus propias políticas, y realizar los correspondientes hallazgos de perjuicios. Un objetivo central de este proceso es mejorar las condiciones que afectan a las personas que residen en el país (véase el capítulo 5) y al mismo tiempo evaluar el cumplimiento del Banco.

"Lo que hace falta es un enfoque más orientado a los problemas y su solución y no solamente centrarse en las políticas."

—Alvaro Umaña, ex-Miembro del Panel

El proceso del Panel no incluye un mecanismo formal de "resolución de problemas", en el sentido de un mandato para facilitar o emprender una mediación para ayudar a resolver los problemas entre los afectados, el Banco y el prestatario. Esto ha comenzado a hacerse más evidente en los últimos años, dado que otros mecanismos de responsabilidad y transparencia sí cuentan con esta facultad. Por ejemplo, el proceso del asesor en cumplimiento/ombudsman de la Corporación Financiera

Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones dispone de una función de mediación, que también existe en el mecanismo creado en el Banco Asiático de Desarrollo. El Panel es consciente de que una de las principales razones por las que la gente activa el proceso del Panel es para encontrar una solución a sus problemas. En este contexto, el Panel estableció pasos adicionales en sus propios Procedimientos Operativos al procesar las Solicitudes de Inspección, que permitirían una resolución temprana de las preocupaciones de los Solicitantes.

El Panel ha estado estudiando los elementos de los enfoques de resolución de problemas de otros mecanismos y, en los últimos años, ha dado pasos adicionales para aumentar las oportunidades de abordar y resolver los problemas de las personas afectadas, especialmente durante la fase inicial del proceso del Panel.

### *Creando "espacio" para la resolución de problemas*

La acción más importante en este sentido ha sido crear un espacio adicional e incentivos durante la fase de admisibilidad para enfrentar los problemas planteados en la Solicitud de Inspección. En algunos casos, cuando las condiciones eran apropiadas, en el informe de admisibilidad del Panel se recomendaba que el Directorio difiriera la decisión respecto a la investigación de un proyecto, para dar un tiempo y espacio adicional que permitieran a la Administración del Banco atender a los problemas y daños que enfrentaban los Solicitantes. En otros casos, acontecimientos específicos ocurridos después de la presentación de la Solicitud, por ejemplo cambios de gobierno, llevaron al Panel a pedirle al Directorio una extensión del período de 21 días para presentar el informe de admisibilidad y su recomendación, de modo de darle al Banco la oportunidad de atender a las inquietudes de los Solicitantes y las posibles instancias de incumplimiento de políticas y procedimientos. En estos casos, los Solicitantes también creían que el tiempo adicional permitiría que se atendieran sus inquietudes sin necesidad de una investigación.

La premisa en la que se apoya este enfoque es que una vez que se ha presentado una Solicitud y se ha iniciado la fase de admisibilidad, la Administración del Banco tiene un fuerte incentivo para explorar si es posible atender los problemas y superarlos rápidamente, evitando la necesidad de una investigación completa. Además, al dar un tiempo adicional para que se resuelvan los problemas, se aprovechan los recursos y el interés de la Administración del Banco para hacerlo, lo que suma eficacia al proceso del Panel.

### *Premisas básicas para el uso de este enfoque*

Para que se pueda usar el enfoque de resolución temprana de problemas deben darse ciertas condiciones básicas. En primer lugar, el Panel debe estar convencido de que una demora en el proceso no será perjudicial para los intereses de los Solicitantes y que tanto la Administración del Banco como, de manera crucial, los Solicitantes, están interesados en seguir este curso. La segunda condición es que, en opinión del Panel, la

Administración esté tomando, o planifica tomar con prontitud, los pasos necesarios para atender a las inquietudes de los Solicitantes. En tales circunstancias, el Panel podría recomendar diferir la decisión de realizar una investigación completa, durante el plazo que le parezca razonable para esperar que se resuelvan los problemas.

Posponer el proceso no debe convertirse en un obstáculo para la función fundamental del Panel de evaluar el cumplimiento, la razón central por la que fue creado. Desde el punto de vista operativo, esto significa que una vez transcurrido el período especificado por el Panel, éste todavía debe determinar si recomendar o no una investigación completa, teniendo en cuenta los resultados de la iniciativa de resolución de los problemas. En algunos casos, esto podría llevar a reducir el alcance de la investigación, excluyendo los temas que ya han sido atendidos con éxito al realizar su recomendación.

Como precaución final, el Panel debe evitar todo posible conflicto de interés al responder a las Solicitudes. El Panel ha sabido que algunos otros mecanismos que utilizan amplios métodos de resolución de problemas, incluida la mediación de terceros, han encontrado necesario separar claramente las áreas de su oficina dedicadas a la resolución de problemas de aquellas que hacen el análisis de cumplimiento. Este tipo de separación tiende a ser necesaria cuando la organización está activamente involucrada en el proceso de resolución de problemas (en contraposición a generar un espacio adicional a este fin, como ocurre en el caso del Panel). La separación asegura que el personal encargado de la resolución de problemas mantenga una suficiente distancia de las acciones cuyo cumplimiento está siendo evaluado por la función de evaluación de la oficina.



Chad-Camerún:  
Proyecto de Oleoducto  
— el Equipo del Panel  
con residentes locales

## *Ilustraciones*

En varios casos, el Panel ha generado un espacio para la resolución de problemas. A continuación se mencionan algunos de ellos.

El 26 de enero de 2006, el Panel recibió una Solicitud vinculada con un Proyecto de Cierre de Mina y Mitigación Social en Rumania, presentado por una compañía afectada en nombre de 30 habitantes residentes cerca del área del proyecto. La Solicitud planteaba que en las obras relativas a la reconstrucción ambiental de la zona de la mina no se habían protegido de manera adecuada las tierras circundantes, y señalaba impactos de inundación y daños graves en una importante carretera en el área usada por los residentes. Debido a los impactos de la inundación, los Solicitantes temían que la compañía se vería obligada a cerrar y despediría a sus 105 empleados. Además, las personas afectadas decían que la inundación hacía imposible que la gente cultivara sus tierras.

Durante la revisión de admisibilidad, se informó al Panel que los Solicitantes, la Administración del Banco, y autoridades locales, nacionales y del proyecto se habían reunido y acordado adoptar una serie de acciones en respuesta a las inquietudes de los Solicitantes. En marzo de 2006, el Panel recibió una carta de los Solicitantes indicando que, desde su perspectiva, las medidas registradas en la minuta de la reunión permitirían

atender sus inquietudes de manera satisfactoria. En consecuencia, le pedían al Panel que “no emitiera una recomendación relativa a nuestra solicitud de inspección durante un período de 6 meses”,<sup>13</sup> agregando que “si las obras no se hacen en ese plazo, sin embargo, el daño que tememos se habrá hecho realidad y entonces el Inspección Panel [sic] deberá iniciar una investigación de este problema”.<sup>14</sup> En vista de esto, el Panel le recomendó al Directorio que aprobara la propuesta del Panel de “abstenerse de emitir una recomendación sobre si se justificaba una investigación, y esperar los acontecimientos futuros sobre los asuntos tratados en la Solicitud”.<sup>15</sup>

Algunos meses después, el 20 de junio de 2006, el representante de los Solicitantes le envió al Panel una carta expresando su satisfacción frente a los esfuerzos del Banco para implementar las acciones acordadas. No obstante, después de una consulta del Panel, los Solicitantes pidieron otra postergación en el cierre del procedimiento. Otra carta de los Solicitantes al Panel (“carta de satisfacción”) indicaba que los problemas habían sido resueltos de manera satisfactoria, lo que fue posible gracias a “...la ayuda de la Administración del Banco Mundial y el profesionalismo y confiabilidad de la Unidad de Ejecución de Proyecto del Ministerio de Economía y Comercio durante toda la ejecución de la obra”.<sup>16</sup> El 29 de septiembre de 2006, el Panel le recomendó al Directorio que se considerara cerrada la Solicitud.

El Panel también siguió este enfoque en respuesta a Solicitudes relativas al Proyecto de Biodiversidad y Comunidades Indígenas de México (en Oaxaca) y el Proyecto de Biodiversidad de Paraná en Brasil. En cada uno de estos casos, después de que se le presentara la Solicitud al Panel, la Administración del Banco propuso acciones significativas para atender a las inquietudes planteadas por los Solicitantes. Como resultado, el Panel decidió no emitir una recomendación para llevar a cabo una investigación al finalizar el período de 21 días, a la espera de los acontecimientos ulteriores. Para los Solicitantes mexicanos, esto significaba que aunque en ese momento no se iniciaba una investigación, quedaba la puerta abierta para que volvieran a recurrir al Panel si —a su juicio— se detenían los avances y se reiteraba la necesidad de investigar.<sup>17</sup>

En el Proyecto de Biodiversidad de Paraná en Brasil, seis meses después de haber emitido un informe en el que se absténía de realizar una recomendación sobre la necesidad de una investigación, y con posterioridad a su visita al área del proyecto y sus conversaciones con todas las partes involucradas, el Panel observó los esfuerzos realizados por el Banco y las autoridades del proyecto para atender las inquietudes de los Solicitantes. Por consiguiente, el Panel concluyó que no se justificaba una investigación.<sup>18</sup>

Las Solicitudes relativas al Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe en Argentina también ilustran las acciones del Panel para aumentar las oportunidades de atender los temas de incumplimiento y daños. El Panel recibió tres solicitudes, que planteaban que el Banco había infringido varias políticas en un proyecto para mejorar y expandir una carretera en la provincia de Santa Fe, Argentina. Al evaluar las dos primeras Solicitudes (presentadas en 2006), el Panel determinó que los Solicitantes no satisfacían todos los requisitos de admisibilidad porque no habían intentado encontrar una solución con la Administración del Banco antes de recurrir al Panel. Sin embargo, la Administración del Banco actuó y algunos de los reclamos específicos de los Solicitantes se resolvieron satisfactoriamente.

En una Solicitud posterior (Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe, 2007) que planteaba otros temas referidos al proyecto, el Panel decidió pedirle al Directorio una extensión de tres meses del período de elegibilidad de 21 días. Los Solicitantes esperaban que un nuevo gobierno que estaba próximo a asumir pudiera atender sus inquietudes de manera satisfactoria. Por lo tanto, teniendo en cuenta la positiva actitud de la Administración hacia las dos primeras Solicitudes, el Panel concluyó que era mejor para

todas las partes involucradas demorar su recomendación sobre la necesidad de una investigación. En definitiva, el Panel determinó que se habían resuelto con éxito algunas, pero no todas las inquietudes de los Solicitantes, y recomendó una investigación específicamente centrada en los temas restantes. La investigación se encontraba en curso a la fecha de envío de este informe a la imprenta.<sup>19</sup>

La solicitud referida al proyecto de Gasoducto de África Occidental (WAGP) en Nigeria brinda un tipo diferente de ejemplo. Nuevamente, el Panel identificó un aparente compromiso de la Administración del Banco para encarar los problemas planteados en la Solicitud, y la voluntad de los Solicitantes para que se dispusiera de tiempo adicional a fin de que las soluciones propuestas fructificaran. Sin embargo, en contraste con lo sucedido en otros casos, al finalizar dicho período, el Panel determinó que la Administración del Banco no había avanzado de manera adecuada con estos esfuerzos, y las inquietudes de los Solicitantes no se habían resuelto. En consecuencia, el Panel recomendó una investigación completa, la que fue aprobada por el Directorio.<sup>20</sup>



Ghana: Gasoducto de África Occidental — área de Tokoradi

## MAYOR PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS AFECTADAS: CONSULTAS CON LOS SOLICITANTES AL PREPARAR EL PLAN DE ACCIÓN

Como se señaló, la Aclaración de 1999 sobre la Resolución del Panel requiere que la Administración consulte a los Solicitantes y personas afectadas al preparar un Plan de Acción en respuesta a los hallazgos del Panel. Además, el Panel tiene la facultad de presentarle un informe al Directorio sobre la suficiencia de dichas consultas.

Este requisito le asigna tanto a la Administración del Banco como a los Solicitantes la responsabilidad de actuar como socios. La Administración debe ponerse en contacto con los Solicitantes para realizar consultas significativas durante la preparación del Plan de Acción, y debe tener en cuenta los resultados de dichas consultas en su discusión con el prestatario para concluir el Plan de Acción. Se espera que los Solicitantes sean receptivos y constructivos en respuesta a la invitación de la Administración a las consultas.

La Aclaración de 1999 también indica que la Administración “le comunicará al Panel la naturaleza y resultados de las consultas realizadas con las partes afectadas con respecto al plan de acción”.<sup>21</sup> El Panel también tiene la facultad, en este sistema, de presentarle un informe al Directorio Ejecutivo planteando su opinión sobre la “suficiencia de las consultas con las partes afectadas en la preparación de los planes de acción”.<sup>22</sup> El Panel puede basar sus conclusiones en toda la información disponible, pero la Aclaración de 1999 dispone que solamente puede tener lugar una visita adicional al país “por invitación del gobierno.”<sup>23</sup>

“En la actualidad los reclamantes no tienen ninguna intervención en los planes de acción de la Administración del Banco destinados a resolver sus problemas. La situación es irónica porque en nuestro caso de estudio y en muchos otros, la Administración del Banco Mundial enfrentó la tarea de elaborar planes de acción para problemas cuya existencia inicialmente había negado.”

—Samuel Nguiffo, Delphine Djirabe, y Korinna Horta, en *“Access to Justice from Local Village to Global Boardroom: An Experience in International Accountability: The World Bank Inspection Panel and the Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project”*, 2004.

"El Plan de Acción no fue preparado o no ha sido ejecutado en consulta con los afectados. La gente de las áreas afectadas de Sindh han expresado reiteradamente sus necesidades y demandas al Banco Mundial y al gobierno por escrito y en reuniones públicas. No obstante, el Banco Mundial no consultó con los afectados en la elaboración del Plan de Acción y las necesidades y demandas expresadas por la gente no están reflejadas en el mismo. El Banco no ha difundido el Plan de Acción en las lenguas locales en las áreas afectadas, explicado el contenido del Plan ni discutido las prioridades de ejecución con la gente del sur de Sindh."

—**Mustafa Talpur** (Solicitante en el reclamo sobre Pakistan NDP) y Ann-Kathrin Schneider (International Rivers Network) en "*Shattered Lives and Broken Promises: The Unresolved Legacy of the World Bank's National Drainage Program in Pakistan — an Eyewitness Account,*" 2007.



Pakistán: Proyecto del Programa Nacional de Drenaje — el equipo del Panel reunido con solicitantes en la Provincia de Sindh

Cada vez más se considera que las consultas entre la Administración y los Solicitantes antes de la preparación del Plan de Acción constituyen un paso crítico. El objetivo de estas consultas es que la voz de los afectados, que es escuchada durante el proceso de investigación, también sea oída en la preparación del Plan de Acción final, para que el acuerdo entre el Banco y el Prestatario tenga en cuenta las inquietudes de los Solicitantes y las personas afectadas, tal como se exponen en la Solicitud de Inspección original. Además, estas consultas adicionales robustecen la capacidad de respuesta del Banco a la gente a la que sirve.

Sin embargo, en varios casos, los Solicitantes han expresado al Panel su fuerte preocupación debido a la falta de

consulta durante esta fase del proceso, o han expresado que ésta no había sido adecuada; por ejemplo en los recientes casos del Proyecto del Programa Nacional de Drenaje de Pakistán y las operaciones forestales en la República Democrática del Congo (RDC) (Proyecto de Apoyo de Emergencia a la Reunificación Social y Económica y Crédito de Apoyo Transitorio a la Recuperación Económica). Una investigadora independiente ha señalado que "inclusive cuando la Administración involucra a los Solicitantes [en la creación de los planes de acción] no lo hace de manera receptiva, efectiva, o transparente" (Bridgeman 2008, 4).

El Panel ha tomado algunas medidas para dedicarle una mayor atención a este tema, y reforzar sus acciones. En primer lugar, ahora les informa y recuerda a los Solicitantes y las personas afectadas que es obligación de la Administración realizar estas consultas cuando en el plan de acción se contemplan medidas correctivas. El Panel también les pide a los Solicitantes su opinión con respecto a la naturaleza de las consultas, y si las consideran adecuadas y significativas. Al mismo tiempo, el Panel invita a la Administración del Banco a aportar y explicar su propia opinión y perspectiva sobre esta parte del proceso.

El objetivo de este esfuerzo del Panel es contribuir a que las personas afectadas sean plenamente conscientes de sus derechos, y darle un mayor incentivo a la Administración del Banco para realizar mejores consultas. Por lo tanto, en cada caso informado al Directorio, el Panel considera cuidadosamente si existen evidencias de que, efectivamente, se han efectuado consultas efectivas.

El Panel también ha destacado y reconoce que en este proceso se produce una desafortunada asimetría estructural, que surge de las reglas que rigen la oportunidad de difusión del Informe de Investigación del Panel. En particular, según los actuales procedimientos del Panel, el Informe de Investigación recién se pone a disposición de los Solicitantes y del público con posterioridad a la elaboración de la Respuesta de la Administración y la consiguiente reunión de Directorio. Por ende, si bien la Administración debe consultar a los Solicitantes al desarrollar un Plan de Acción en respuesta a los hallazgos del Panel, y al hacerlo ya ha tenido acceso al Informe de Investigación del Panel, durante las consultas los Solicitantes aun no han podido ver dicho informe. Sin acceso al informe, los Solicitantes no pueden estar seguros de que la

Administración esté respondiendo plenamente a los señalamientos planteados en los hallazgos del Panel.

El Panel se atiene a estas reglas relevantes y no difunde su Informe sino hasta después de la reunión del Directorio. No obstante, está explorando alternativas para remediar esta asimetría de información, sin dejar de observar sus reglas y de conducirse conforme a los objetivos básicos de transparencia y difusión. De este modo, el Panel también atendería mejor al imperativo de la política—expuesto en los requisitos de consulta de la Aclaración de 1999—que es darle a las personas afectadas acceso a la información necesaria y adecuada a fin de permitirles participar de manera significativa en el proceso de consulta.

### ***Otros medios para aumentar la participación de los Solicitantes y personas afectadas***

El Panel ha estado recurriendo a otros medios para aumentar la interacción con los Solicitantes y personas afectadas durante su proceso, en particular después de finalizada la visita de campo, manteniendo un contacto más frecuente y habitual con los Solicitantes para tenerlos informados del estado de la investigación, y pidiéndoles actualizaciones e información que puede ser relevante para los temas bajo estudio.

Se han analizado otras formas de darle una mayor participación a los Solicitantes: por ejemplo si podrían participar como observadores en la reunión de Directorio en la que se considera el informe del Panel, o si podrían tener el derecho a presentar declaraciones u observaciones.

## **EL PAPEL DEL PANEL EN LA ETAPA POSTERIOR A LA INVESTIGACIÓN: TEMAS Y RESTRICCIONES**

Como se mencionó en el Capítulo 3, el Panel no tiene un mandato formal y permanente para hacer un seguimiento de la implementación de los Planes de Acción de la Administración del Banco o informar sobre sus avances en respuesta a la investigación del Panel. La sociedad civil y las personas afectadas han indicado que esta limitación del mandato del Panel es motivo de seria preocupación. En particular, las críticas plantean que esta restricción reduce la responsabilidad y transparencia en la vital etapa de adoptar acciones reparadoras positivas, acotando el proceso a un mero señalamiento de las falencias del Banco (Udall 1994). Además, otra razón de la preocupación de los observadores es la posibilidad de que quienes ejecuten el Plan de Acción sean las mismas personas involucradas en el proyecto inicial afectado por incumplimientos. El hecho de que otros mecanismos similares sí tengan facultades para hacer un seguimiento de los avances también promueve una ampliación de las obligaciones del Panel.

### ***Visitas de devolución para transmitir los resultados de la investigación***

El Panel ha dado algunos pasos, dentro de los límites de su mandato, para atender a las preocupaciones mencionadas. A partir de la investigación del proyecto hidroeléctrico Yacyretá en Paraguay,<sup>24</sup> el Panel ha establecido la práctica de regresar al área afectada para informar de los resultados de la investigación a los Solicitantes, las autoridades locales, el personal de la oficina local del Banco, y otros actores. En este caso, no se trata de visitas de indagación; la idea es

"Los próximos quince años traerán más oportunidades y desafíos al Panel. Quizás éste y otros mecanismos de responsabilidad y transparencia serán más plenamente aceptados por las instituciones que fiscalizan. El Panel necesita contar con facultades para monitorear la implementación de los planes de acción que se desarrollan en respuesta a su trabajo".

—David Hunter, Profesor Adjunto de Derecho, American University

Camboya:  
Gestión de Concesiones  
Forestales — el equipo  
del Panel reunido con  
solicitantes en la  
Provincia de Stung  
Treng



“El Panel debe tener facultades para hacer un seguimiento de los temas y beneficios para las personas directamente afectadas. Cerciorarse de que se implementen las medidas correctivas suele ser un asunto de largo plazo que requiere un seguimiento de los acontecimientos durante un cierto tiempo. Desde ya que el Directorio no puede capturar todos los problemas o temas en una única reunión de toma de decisiones. Si así fuera, entonces se correría el riesgo de que un Informe del Panel de Inspección fuera solamente un reflejo del momento, sin captar de manera suficiente la dinámica de los intereses de aquellos a quienes se quiere proteger.”

—**Ad Melkert**, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial

“El Informe del Panel debería haber estado disponible en nepalés, para que los lugareños pudieran entenderlo”.

—**Gopal Siwakoti ‘Chintan’**, Solicitante en el caso Arun III y Asesor Letrado de la Federación de Usuarios de Agua y Energía de Nepal

transmitir y discutir con los actores los resultados e implicaciones de la investigación y la Respuesta asociada de la Administración, en especial el Plan de Acción.

El Panel ha realizado visitas de devolución a los siguientes proyectos: Colombia (Proyecto de Abastecimiento de Agua, Saneamiento y Ambiental de Cartagena); India (MUTP); Camboya (Proyecto de Concesión Forestal y Piloto de Control); Pakistán (Proyecto del Programa Nacional de Drenaje); RDC (operaciones relacionadas con el sector forestal); Honduras (Proyecto Nacional de Administración de Tierras); Nigeria (WAGP); Uganda (Tercer Proyecto Energético, Cuarto Proyecto Energético); Ghana (UESP II y Proyecto de Generación Hidroeléctrica de Bujagali, propuesto). En cada una de estas visitas de devolución, el equipo del Panel se reunió con los Solicitantes y personas afectadas para discutir y transmitir los resultados del Informe de Investigación

del Panel y la Respuesta y Plan de Acción de la Administración. Durante estas visitas, el Panel también toma contacto con funcionarios del gobierno y otros actores y partes interesadas.

### *Visita de devolución a Kinshasa, RDC*

La visita de devolución a Kinshasa, RDC, por los proyectos relativos al sector forestal, ilustra la naturaleza y el potencial valor de transmitir en persona los resultados de la investigación. En este caso, el Panel pudo reunirse en Kinshasa con los 12 Solicitantes principales, en representación de los pueblos indígenas pigmeos de toda la RDC, para transmitirles directamente los resultados de la investigación del Panel. El Panel no se limitó a “informar” sobre sus hallazgos; lo importante es que se analizaron y discutieron los elementos acordados de la Respuesta y Plan de Acción de la Administración.

En el curso de la reunión, los Solicitantes pudieron hacerse una mejor idea de los hallazgos realizados por el Panel y también de que la Respuesta y Plan de Acción de la Administración representaba un nuevo compromiso del Banco de actuar en función de las inquietudes que habían planteado. Como efecto secundario, los Solicitantes también aprovecharon esta reunión como una oportunidad para reorganizarse a nivel grupal y elaboraron una declaración escrita que planteaba, entre otros temas, su exigencia de ser parte integral del proceso o mecanismo de consulta establecido por la Administración del Banco con el propósito de asegurar una adecuada y eficaz implementación del Plan de Acción. En este comunicado, los Solicitantes señalaron que tienen derechos e intereses, así como conocimientos y pericia, respecto a los distintos temas y problemas. El grupo también enfatizó que el personal del Banco Mundial debía continuar reconociendo dichos derechos en su trabajo destinado a la reforma y mejora del sector forestal a través de concesiones de explotación, reconociendo también la tenencia de la tierra y los derechos de los pueblos indígenas.

El Panel le hizo llegar esta declaración a los más altos niveles de la Administración del Banco, y ha continuado transmitiendo la información y los aportes que ha recibido de los Solicitantes y personas afectadas, incluida, últimamente, una nueva declaración de los Solicitantes y afectados emitida en febrero de 2009, en la que se describe la situación y cómo los afecta (se analiza en más detalle en el capítulo 5).

Es evidente la necesidad crítica de este contacto personal directo: las reuniones de Directorio en Washington y los comunicados de prensa publicados en sitios de Internet no son fácilmente accesibles y comprensibles a distancias tan grandes, tanto desde el punto de vista geográfico como cultural.

### *Seguimiento de los acontecimientos a pedido del Directorio*

En unas pocas ocasiones, el Directorio le ha pedido al Panel que cumpla un papel más sustantivo en las actividades posteriores a la investigación. La participación del Panel ha variado desde la función formal de informarle al Directorio sobre los avances (Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá y Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai) a un rol menos formal de “consultas técnicas” sobre temas de seguimiento específicos (Proyecto de Agua de Cartagena; Proyecto de Administración de Tierras de Honduras). A continuación se ilustran estas actividades de seguimiento a través de los casos de Yacyretá, Mumbai y Cartagena.<sup>25</sup>

*Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá.* Yacyretá involucró la investigación de alegaciones de incumplimiento y daños asociados con una gran represa hidroeléctrica en la frontera de Paraguay y Argentina. Entre otras cosas, los Solicitantes afirmaban que el nivel de vida, la salud y el bienestar económico de la población en el área de Yacyretá en Paraguay se verían afectados de manera adversa por el llenado del reservorio de la represa antes de que se cumplieran las medidas de mitigación social y ambiental requeridas.

El Directorio se reunió el 6 de mayo de 2004 para discutir el Informe de Investigación del Panel y el Informe y las Recomendaciones de la Administración.

“Los hallazgos resultantes del proceso del Panel deberían ser vinculantes para la Administración del Banco y debería existir un mecanismo estricto de monitoreo del cumplimiento...”

—**Gopal Siwakoti ‘Chitan’**, Solicitante en el caso Arun III y Asesor Letrado de la Federación de Usuarios de Agua y Energía de Nepal

“La idea de que el Panel monitoree es tener una verificación independiente de los hechos y estimular la participación de la sociedad civil en la supervisión de las correcciones requeridas en los proyectos y la mejora en la vida de la gente. El Panel puede ayudar a los afectados a permanecer involucrados, participando y prestando atención a la implementación de los planes de acción”.

—**Richard Bissell**, ex Miembro del Panel

El Directorio felicitó al Panel por su informe y aprobó las recomendaciones de la Administración para atender a los temas identificados por el Panel. También aprobó la propuesta de la Administración de presentarle al Directorio un informe de avance en el plazo de 90 días hábiles de la reunión. El Directorio pidió que en el informe se detallaran otras medidas correctivas para los problemas pendientes. Oportunamente, el informe comprendió los avances en la implementación del Plan de Acción del Banco y evaluaciones adicionales, incluidos los impactos económicos y sociales del proyecto así como las medidas adoptadas con respecto a las 2.416 familias que ya habían sido reubicadas y las 6.000 familias que estaban a la espera de su reasentamiento en Paraguay. El Directorio también le pidió al Panel que, en su nombre, evaluara el Plan de Acción de la Administración así como las medidas adicionales de implementación.<sup>26</sup>

Después de la reunión de directorio, el Panel regresó al área del proyecto para explicar los hallazgos del Panel y discutirlos con los Solicitantes y las personas representadas por éstos. Durante su visita, el Panel explicó el papel que cumpliría en la evaluación de las acciones de la Administración.

*Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai.* El MUTP fue diseñado con el propósito de expandir y mejorar la infraestructura vial y ferroviaria de Mumbai. El Panel recibió cuatro Solicitudes sucesivas (procesadas en conjunto) en 2004, que alegaban incumplimiento y daños derivados de los efectos de los desplazamientos en gran escala provocados por el proyecto.<sup>27</sup>

En su investigación, el Panel documentó serias instancias de incumplimiento de las políticas del Banco en el manejo de las necesidades de reasentamiento de unas 120.000 personas desplazadas. Las consultas exigidas por la política así como los relevamientos de línea de base no habían sido adecuados, los documentos del proyecto subestimaban de manera significativa el número de personas desplazadas, y se habían soslayado las necesidades de los propietarios de tiendas, de ingresos medianos. La evaluación ambiental (EA) de los lugares de reasentamiento, la consideración de lugares alternativos, y las condiciones en los lugares seleccionados también eran deficientes. Finalmente, el enfoque de reasentamiento no satisfacía los requisitos centrales de la política en cuanto a restauración de ingresos. A la luz de estos problemas, la Administración del Banco suspendió los desembolsos del componente vial y de reasentamiento del proyecto el 1 de marzo de 2006, e indicó en su Respuesta al Informe de Investigación del Panel que el Estado de Maharashtra había acordado implementar una estrategia de 10 puntos para que se levantara la suspensión de los desembolsos (véase también el capítulo 5).

En su reunión para considerar el Informe de Investigación del Panel, el Directorio apoyó el Plan de Acción de la Administración y acordó que ésta le presentara un informe de avance en el plazo de seis meses. También se convino que el Panel le informaría al Directorio sobre los avances hechos por la Administración en la implementación del Plan de Acción.

En el consiguiente informe de avance, la Administración del Banco indicó que se habían logrado avances en los servicios, por ejemplo abastecimiento de agua para las personas reasentadas, afectadas por el proyecto; sobre consultas y procedimiento de quejas; y en el fortalecimiento de la capacidad del organismo de ejecución local. La Administración reconoció que el progreso había sido “más lento de lo esperado” en atender a los impactos que enfrentaban los propietarios de tiendas, incluida la restauración de ingresos, coordinación de obras civiles, oportuna ejecución de la adquisición de tierras, y en la reubicación de las estructuras religiosas y comunitarias afectadas. El informe de avance del Panel se describe en el cuadro 4.1.

India: MUTP —  
Demoliciones en  
Mumbai, India



## **CUADRO 4.1 INFORME DE AVANCE DEL PANEL SOBRE ACCIONES POSTERIORES A LA INVESTIGACIÓN, PROYECTO DE TRANSPORTE URBANO DE MUMBAI**

El informe de avance del Panel con posterioridad a su investigación del MUTP se encaró como una evaluación independiente de constatación. Para realizar su propia revisión y verificar los avances realizados, el Panel se reunió con la Administración y miembros del equipo de proyecto y analizó la documentación del proyecto. El Panel efectuó consultas con los Solicitantes y otras personas afectadas y contrató a un consultor local independiente quien asistió a una serie de reuniones de seguimiento en Mumbai. El miembro del Panel Tongroj Onchan y la ex-Subsecretaria Ejecutiva Anna Sophie Herken, junto con el consultor independiente, visitaron el área del proyecto del 7 al 11 de marzo de 2007 y se reunieron con los Solicitantes, otras personas afectadas, autoridades gubernamentales, y la Administración del Banco.

En su informe de seguimiento, el Panel destacó los esfuerzos de la Administración del Banco y también los complejos y difíciles desafíos que entrañaba el proyecto. El Panel también informó que la gente afectada por el proyecto le había transmitido una impresión positiva al comenzar a asentarse en los lugares de relocalización y en relación con una mejora general en la situación.

Sin embargo, el Panel observó que había una variedad de temas pendientes de resolución, y que muchos de los plazos

fijados en el Plan de Acción de la Administración no se habían cumplido. El informe del Panel documentó que continuaban existiendo problemas e inquietudes en los siguientes temas, entre otros: la situación de los tenderos, capacidad institucional en el organismo ejecutor; bases de datos para registrar y hacer un seguimiento del reasentamiento y las asignaciones; la provisión de información a los afectados por el proyecto; recomposición de ingresos; abastecimiento de agua; gestión de residuos, y servicios sociales en los lugares de asentamiento; conectividad del transporte; y sistema de recepción de quejas.

Para explicar sus hallazgos, el Panel dividió su análisis en tres partes: hallazgos del Informe de Investigación del Panel; acciones descriptas en el informe de avance de la Administración del Banco; y hallazgos del Panel sobre avances. Según se describe en el capítulo 5 (discusión de los resultados de la investigación), si bien persisten algunos problemas, en general el proceso arrojó significativos beneficios y mejoras para las personas desplazadas que presentaron las Solicitudes de Inspección iniciales. Además, el informe de avance y la metodología conexa del Panel constituye un nuevo punto de referencia para una constatación de seguimiento que podría ser aplicada por el Panel en otros contextos. El informe de avances del Panel está publicado en el sitio del Panel en la web, <http://www.inspectionpanel.org>.

*Colombia: Proyecto de Gestión Ambiental, Abastecimiento de Agua y Alcantarillado de Cartagena.* La investigación del Panel surgió en respuesta a una Solicitud de una comunidad ubicada a unos 20 kilómetros de la ciudad de Cartagena de Indias. La comunidad temía que un emisario submarino construido cerca de sus hogares para transportar efluentes cloacales de Cartagena y arrojarlos costa afuera pudiera producir contaminación potencialmente peligrosa y adversa.

Con respecto al diseño del emisario submarino, el Panel indicó en su Informe de Investigación que “la modelización por computadora en la que está basado el diseño del emisario podría no dar cuenta de las condiciones oceanográficas un tanto particulares del área del Proyecto en relación con los riesgos para la salud humana y el ambiente marino”<sup>28</sup> y señaló que existían modelos tridimensionales más sofisticados que podían emplearse fácilmente para evaluar esos riesgos. En la reunión de Directorio que se ocupó de esta investigación, los Directores Ejecutivos apoyaron el Plan de Acción de la Administración “con la salvedad de que la Administración y el Panel deben reunirse para discutir el enfoque de modelización a utilizar para la evaluación de los riesgos del emisario submarino a fin de asegurar que se considere el diseño más apropiado para el proyecto”.<sup>29</sup> Se acordó que la Administración le presentaría al Directorio un informe de avance sobre la ejecución del Proyecto y el Plan de Acción en el plazo de seis meses.<sup>30</sup>

Participantes en la 6º Reunión Anual de mecanismos independientes de responsabilidad y transparencia organizada por el Asesor de Cumplimiento/Ombudsman de CFI/OMGI en Washington, DC



"Dentro de la India y a nivel global, durante las últimas dos décadas se ha forjado un notable conjunto de coaliciones, federaciones, redes y alianzas que atraviesan temas y fronteras políticas para lograr una mayor transparencia y responsabilidad en instituciones dominantes como el Banco Mundial... Por ende, es importante reconocer que el Panel de Inspección y otros esfuerzos por lograr mayor responsabilidad y transparencia en otras instituciones dominantes deben concebirse como apenas un elemento—pequeño pero importante—en una estrategia más amplia de búsqueda de un desarrollo más justo y democrático, centrado en la gente."

—**Smitu Kothari**, fundador de Lokayan and Intercultural Resources, en el Prefacio a la edición india de *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Nueva Delhi, 2003

## COOPERACIÓN CON OTROS MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA

La creación de mecanismos de responsabilidad y transparencia en otras instituciones financieras internacionales (IFI) durante los últimos 15 años ha planteado cuestiones que no fueron anticipadas en el esquema inicial de trabajo del Panel. El Panel ha saludado la creación de estos nuevos mecanismos y buscado formas de aumentar la cooperación con ellos. A continuación se analizan algunos aspectos de dicha cooperación.

### Proyectos cofinanciados

Muchos proyectos con apoyo internacional reciben financiamiento de más de una institución donante. Por ejemplo, un proyecto dado puede recibir apoyo financiero del Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Agencia de Desarrollo Internacional, o la Corporación Financiera Internacional (para el sector privado), de un banco regional de desarrollo (Asia, África, América Latina o Europa), de organismos bilaterales de asistencia, y otras fuentes. A menudo cada institución tendrá sus propias políticas con respecto a salvaguardias sociales y ambientales, que pueden ser similares pero no idénticas. Actualmente, otras instituciones financieras internacionales (la CFI, los bancos regionales de desarrollo) también tienen sus propios mecanismos de responsabilidad y transparencia que usan procedimientos similares pero no idénticos a los del Panel de Inspección.

Esto plantea la posibilidad de que una comunidad afectada presente una solicitud de investigación (o de resolución de problemas) ante más de uno de dichos mecanismos. Efectivamente, esto es lo que ocurrió con la central hidroeléctrica propuesta para las Cataratas de Bujagali en Uganda, como se describe en el cuadro 4.2. El Panel cree que

## **CUADRO 4.2 COOPERACIÓN DEL PANEL CON MECANISMOS HERMANOS: CATARATAS DE BUJAGALI**

El proyecto de las Cataratas de Bujagali fue financiado por múltiples donantes, incluidos el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB). Cuando algunas comunidades expresaron dificultades frente al proyecto, tanto el Panel de Inspección como la Unidad de Revisión de Cumplimiento y Mediación (*Compliance Review and Mediation Unit*, CRMU) del AfDB recibieron pedidos de inspección o investigación. Las solicitudes eran muy similares, pero se efectuaron por separado ante cada institución.

En respuesta a las mismas, el Panel y la CRMU desarrollaron y aplicaron un enfoque cooperativo en la investigación. Dicho enfoque fue registrado en un Memorando de Entendimiento entre las dos entidades, que se anexa como apéndice X de esta publicación. El enfoque permitió que se compartiera información

técnica y se realizara una visita de campo conjunta, al tiempo que se respetaban los requisitos obligatorios de independencia y confidencialidad de los respectivos mecanismos.

Este enfoque cooperativo constituyó la mejor manera de apoyar a las comunidades afectadas y mantener su derecho de apelar a cada institución, brindando, al mismo tiempo, un enfoque coordinado y amigable para el proceso. También resultaba más eficiente para la Administración del Banco Mundial y el AfDB, y para el prestatario, que recibió a los equipos de investigación en una única visita coordinada. Este enfoque ofrece un importante punto de referencia para el manejo de inspecciones en los casos que involucran financiamiento conjunto cuando (en el caso infrecuente) los solicitantes presentan sus quejas a más de una institución.

los posibles Solicitantes deben tener acceso a todos los mecanismos de responsabilidad y transparencia relevantes y éstos tienen el deber de asegurar la eficiencia de los procesos de investigación conjunta que pudieran resultar.

### ***Compartiendo aprendizajes con otros mecanismos de responsabilidad y transparencia***

En los últimos años, se han realizado reuniones anuales de los mecanismos internacionales de responsabilidad y transparencia con el propósito de identificar y promover medios de cooperación, y para intercambiar experiencias y aprendizajes adquiridos como resultado de las tareas realizadas. La ex Presidente del Panel Edith Brown Weiss asumió un rol de liderazgo en la organización de estas reuniones anuales, y el Panel fue el anfitrión de la reunión inaugural realizada en Washington, DC los días 20 y 21 de mayo de 2004. Desde esa reunión, la participación continuó expandiéndose y además del Panel de Inspección han participado representantes de los mecanismos del AfDB, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, el Banco Europeo de Inversión, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Banco de Japón para la Cooperación Internacional, la Comisión Norteamericana para la Cooperación Ambiental, el Seguro Japonés de Importación y Exportación, y la Cooperación con la Inversión Privada en Ultramar de EE.UU. La última de estas reuniones tuvo como anfitrión al CAO de la CFI/OMGI; participaron delegados de los mecanismos independientes de responsabilidad y transparencia de ocho instituciones financieras internacionales. La 6º Reunión Anual se celebró en la ciudad de Washington, el 24 y 25 de junio de 2009.

Las reuniones han abordado diversos temas, tales como presentaciones de casos de estudio sobre experiencias de investigación; lecciones aprendidas; oportunidades de cooperación y coordinación entre mecanismos en actividades de difusión; y nuevos temas de interés, por ejemplo el uso de los sistemas nacionales en las operaciones del Banco, y experiencias en proyectos cofinanciados. En Túnez, después de la conferencia de los mecanismos se realizó una reunión de difusión con miembros de la sociedad civil de distintos países de la región, para difundir la existencia de estos mecanismos de responsabilidad y transparencia, intercambiar opiniones, y escuchar aportes e inquietudes.

## IDENTIFICACIÓN DE TEMAS SISTÉMICOS

En varios casos recientes, el Panel ha concluido su Informe de Investigación con una sección dedicada a temas sistémicos u observaciones referidas a sus hallazgos de incumplimiento. Estos comentarios suelen enfocarse en la causa del incumplimiento, es decir, los factores que el Panel ha encontrado en el curso de su investigación, que ayudan a comprender por qué no se cumplieron los requisitos de la política. En algunos casos, se observaron problemas recurrentes de incumplimiento. La esperanza del Panel es que estas observaciones resulten valiosas para el Directorio y la Administración en el sentido de encontrar maneras de mejorar el cumplimiento de las políticas.

### *Temas heredados*

Los recientes Informes de Investigación del Panel sobre las Cataratas de Bujagali observaron, como tema sistémico, que la Administración del Banco no siempre atiende de manera adecuada los problemas de incumplimiento y daños que han sido producto de proyectos anteriores que se interrumpieron durante su implementación. Nos referimos a estos como temas “heredados” o “legados”. En el informe sobre las Cataratas de Bujagali, el Panel indicó lo siguiente:

Esta investigación encontró una situación de efectos adversos en personas debido a la falta de evaluación, corrección y finalización de acciones de reasentamiento iniciadas en un intento anterior por desarrollar la represa de Bujagali. En particular, muchas personas cuyas tierras serían inundadas o afectadas por las actividades previstas de construcción y llenado del reservorio fueron reubicadas en oportunidad del primer proyecto de la represa en Bujagali. Cuando la implementación de este anterior proyecto se detuvo, al retirarse su patrocinador, muchas de ellas quedaron prácticamente en el limbo, y no recibieron elementos clave del proceso de reasentamiento a los que tienen derecho con arreglo a la política del Banco (por ejemplo, en relación con la restauración de ingresos y medios de subsistencia, iniciativas de desarrollo comunitario)... En muchos proyectos se encuentran temas heredados del financiamiento previo... El Panel destaca que para las personas afectadas es importante que se actúe de manera oportuna para resolver las situaciones que puedan plantearse.<sup>31</sup>

Como resultado de las discusiones en la reunión de Directorio, se acordó que la Administración desarrollaría una orientación sobre cómo encarar los aspectos de salvaguardias ambientales y sociales en proyectos con legados, que sufren interrupciones significativas en su implementación, como en el caso del proyecto de Bujagali.<sup>32</sup>

Ghana: UESP II—  
Reunión del equipo del  
Panel con solicitantes  
y residentes del área  
en Accra



### *Presiones de tiempo y transferencia de riesgos a la etapa de implementación*

En la investigación que se realizó del proyecto UESP II de Ghana, el Panel informó sobre un aparente conflicto entre el cumplimiento de las políticas y las presiones de tiempo para avanzar con un proyecto. El Panel dijo,

Otro dilema al que se refiere este Informe es un aparente conflicto entre las presiones de tiempo y el cumplimiento de las políticas. Durante las

entrevistas, se le informó al Panel que por lo menos algunos miembros del equipo del proyecto sentían que las presiones de tiempo para preparar y presentar el Proyecto al Directorio contribuyeron a que se subestimaran los riesgos, y que el Banco debería haber hecho más para verificar que los problemas existentes en Kwabenya no se transfirieran al período de implementación sin asegurarse de que se pudieran resolver de una manera apropiada. Sin ignorar que el desarrollo impone la necesidad de asumir riesgos, y atendiendo además al objetivo de simplificar los procedimientos, se debe sopesar la conveniencia de corto plazo contra los posibles problemas en el largo plazo.<sup>33</sup>

Estas inquietudes son similares al tipo de preocupaciones documentadas a principios de los años noventa en informes internos y externos sobre las operaciones del Banco Mundial, que vinculaban las fallas en el cumplimiento de las salvaguardias a la existencia de estructuras de incentivos en el Banco para “mantener el dinero en movimiento” y una “cultura de aprobación”. La observación sobre la transferencia de riesgos a la etapa de implementación de un proyecto es una importante manifestación de estos problemas. El Panel no comentó sobre si este es un problema recurrente, pero ha observado problemas similares en otras investigaciones recientes.

#### *Supervisión: Falta de atención a señales de alerta, falta de recursos*

Según se menciona en el capítulo 2, en varias ocasiones el Panel ha determinado que el Banco no había dado cumplimiento a su obligación de supervisar los proyectos, dado que no había identificado y respondido de manera adecuada a ciertos problemas cuando se presentaron. El Informe de Investigación del Panel en el caso Ghana UESP II, por ejemplo, destacó que no se había prestado atención a señales de alerta que surgieron durante la implementación del proyecto, lo que posteriormente contribuyó a la aparición de problemas significativos en un proyecto que ya de por sí era controvertido (existía una fuerte oposición local a un relleno sanitario propuesto). Observando también la importancia de que el propio país haga suyo el proceso de desarrollo, el Panel hizo la siguiente observación:

El Panel ha destacado la importancia de que el país haga suyo [el proyecto], y no percibe que exista ninguna incompatibilidad entre una adecuada supervisión del proyecto y su apropiación por parte del país. Sin embargo, la Administración es responsable de asegurar que se cumplan las políticas relevantes y de facilitar las acciones destinadas a enfrentar las situaciones problemáticas que se presenten. En el actual caso, el Panel determinó que el enfoque prescindente de la Administración podría haber contribuido a que no se prestara atención a temas de salvaguardias y problemas que surgieron durante la implementación. El personal del Banco mencionó otros factores sistémicos preocupantes que contribuyeron a la falta de una adecuada supervisión, tales como una alta rotación del personal, restricciones presupuestarias, coordinación inadecuada en la gestión y supervisión del Proyecto, y una gran carga de trabajo para los gerentes de proyectos.<sup>34</sup>

El Panel también señaló en su Informe que después de la Solicitud de Inspección y en respuesta a estas inquietudes, la Administración del Banco había incrementado de manera sustancial su supervisión del componente de relleno sanitario del proyecto y adoptado una actitud más activa frente a los problemas emergentes.



Ghana: UESP II—  
Miembro del Panel  
en visita al lugar  
del proyecto

De igual forma, en el proyecto WAGP, el Panel observó que no se había prestado atención a las señales de advertencia, aparentemente debido a la falta de suficiente financiamiento y a que el equipo carecía de suficiente experiencia en el tema de las salvaguardias. En ese sentido, el Panel dijo,

... hubo distintas señales de advertencia que aparecieron en las fases de diseño del Proyecto que no fueron adecuadamente interpretadas y atendidas. Por ejemplo, la Administración no hizo un seguimiento adecuado de las advertencias que surgieron en relación con el proceso del Plan de Acción de Reasentamiento (PAR) que se plantearon y discutieron en los informes de monitoreo. Una razón importante es una aparente falta de recursos de supervisión en términos de fondos y experiencia con las salvaguardias.<sup>35</sup>

El Panel destacó asimismo la falta de presencia en el campo como una explicación adicional (y también un indicador) de incumplimiento en la supervisión. El Panel dijo,

... la fiscalización de las políticas de salvaguardia y la observancia de los requisitos de la EA y el PAR por parte del prestatario no se pueden hacer “a distancia” y sin el apoyo de la presencia de personal del Banco cerca del lugar del proyecto. La presencia en el campo se torna aún más importante en grandes proyectos regionales como el WAGP... No obstante la insistencia del Banco sobre consulta y divulgación y tener personal capacitado en estas áreas, parecería haberse hecho poco en este Proyecto para “verificar en el terreno” la suficiencia de las comunicaciones del prestatario con las comunidades afectadas por el proyecto. Causa perplejidad que el personal del Banco no se haya asegurado de que el prestatario hubiera puesto a disposición de los habitantes locales información de un nivel que pudieran comprender.<sup>36</sup>

La investigación del Panel sobre el Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania también puso al descubierto serias falencias en la supervisión. Una misión de supervisión del Banco fue enviada a informar sobre las circunstancias de las demoliciones producidas en el área costera que posteriormente fueron tema de una Solicitud de Inspección. El informe de la misión contenía varios puntos de información que eran exactos pero, tal como escribió el Panel en su Informe de Investigación,

... al repasar cuidadosamente la “constatación de los hechos” del informe posterior y el Ayuda Memoria, el Panel se sintió perturbado al advertir que la Misión que formalmente tenía el mandato de “obtener una mayor comprensión” no entrevistó a los Solicitantes y basó sus hallazgos en las conversaciones sostenidas con la UCP (Unidad de Coordinación de Proyecto) y la Policía Edilicia.<sup>37</sup>

Lo que es más serio es que el Panel descubrió que los informes de supervisión omitían informar sobre evidencia documental que vinculaba al Proyecto con las demoliciones, lo que le “hubiera permitido al Banco y su Administración comprender la causalidad que condujo a las demoliciones en Jale, y hacer frente al riesgo planteado para la reputación del Banco de una manera directa y constructiva...”<sup>38</sup>

El Panel descubrió que al omitir la inclusión de datos esenciales sobre los que tenía la obligación de informar, la Administración del Banco no había dado cumplimiento a la Política del Banco sobre Supervisión. El Panel declaró que esas omisiones “pueden considerarse un falseamiento sustancial de una situación sobre la que la Misión tenía el mandato de brindar una mejor comprensión”.<sup>39</sup> A nivel sistémico, el Panel observó que “parecería que hubiera sido mejor que la Administración no enviara a personal directamente involucrado en el Proyecto a una misión de “constatación” en una situación altamente controvertida”.<sup>40</sup> Estas falencias en la supervisión —el no haber entrevistado a las personas afectadas y la omisión de información sustantiva relativa al vínculo del

proyecto con las demoliciones—tuvieron efectos negativos persistentes para la gente afectada y el Banco durante un largo período (véase el capítulo 5 y el análisis del proyecto en el apéndice I para una descripción completa de la investigación en Albania).

### *Temas especiales en casos que involucran asociaciones público-privadas*

El Panel también ha identificado un tema sistémico vinculado con la supervisión de proyectos que involucran asociaciones público-privadas. En el proyecto WAGP, por ejemplo, el desarrollo del proyecto de gasoducto entre cuatro países fue encabezado por patrocinantes privados, entre ellos importantes empresas internacionales del sector del gas y el petróleo. Como resultado de información recibida durante su investigación, el Panel señaló su preocupación porque “esencialmente la Administración confió en que el Patrocinante del Proyecto realizaría la fiscalización y supervisión durante fases clave de la preparación, en lugar de involucrarse directamente con su personal en esta función crítica”.<sup>41</sup>

En su respuesta a la Solicitud de Inspección, la Administración reconoció las oportunidades así como los riesgos de trabajar con una empresa especializada del sector privado para ejecutar un proyecto de esta escala. Otro importante riesgo era que la empresa no le prestara suficiente atención a los requisitos de las políticas de salvaguardia del Banco, y en cambio impulsara un ajustado cronograma de preparación, avanzando según los requisitos y procedimientos de los gobiernos anfitriones. En consecuencia, el Panel concluyó: “es usual que se seleccione a los socios privados en función de su importante competencia técnica en un campo en particular, pero éstos pueden estar mal equipados para enfrentar la gama de requisitos de las políticas del Banco en ausencia de una efectiva orientación, participación y supervisión del proyecto”.<sup>42</sup>

El Panel reconoció la importancia de tales asociaciones, así como sus beneficios y desafíos, y destacó los esfuerzos del Banco para ampliar su cartera a través de tales iniciativas. Sin embargo, teniendo en cuenta la complicada historia de la exploración gasífera y petrolífera realizada por algunas empresas privadas, especialmente en partes de Nigeria (de donde provenían los principales Solicitantes), el Panel señaló:

En el actual caso, al Panel le preocupa que la Administración haya depositado demasiada confianza en la capacidad del Patrocinante del Proyecto para manejar complejos temas sociales a pesar de la problemática historia de algunas de las empresas participantes en el sector del gas y el petróleo nigeriano.<sup>43</sup>

Estas observaciones del Panel generaron una importante discusión en la reunión de Directorio dedicada a este proyecto. El comunicado de prensa conjunto emitido con posterioridad a la reunión destacó que el Directorio enfatizaba la importancia de “...manejar los riesgos—económicos, ambientales y sociales—asociados con proyectos grandes y complejos en los que están involucrados varios países. Las lecciones de esta experiencia serán recogidas para beneficio de la siguiente generación de asociaciones público-privadas”.<sup>44</sup>

### *Área de influencia de los proyectos: personas afectadas “no registradas en el radar”*

El Panel ha observado falencias en la delimitación del área de influencia de un proyecto, que es un aspecto que impone la Política sobre Evaluación Ambiental del Banco. Más específicamente, se han presentado problemas cuando se soslayan los impactos negativos de un proyecto sobre una comunidad o población y, por lo tanto, éstos no son considerados dentro de los elementos de prevención y mitigación de daños del proyecto. Estas personas, por algún motivo “han desaparecido de la pantalla del radar” en el análisis e implementación del proyecto.

Como se describe en el cuadro 4.3, la investigación del Panel en el caso del Programa Nacional de Drenaje de Pakistán ofrece una vívida ilustración de esta falencia.

### **CUADRO 4.3 PROGRAMA NACIONAL DE DRENAGE DE PAKISTÁN: PERDIENDO DE VISTA A LAS PERSONAS AFECTADAS**

El 10 de septiembre de 2004, el Panel recibió una Solicitud de Inspección de comunidades locales del extremo sur de un sistema de drenaje en gran escala, destinado a aliviar problemas de saturación de agua y salinización en tierras agrícolas en las áreas norteñas de la provincia de Sindh. Los sistemas de irrigación y drenaje transformaron el flujo natural del Río Indus hacia el Mar Arábigo. En particular, el Emisario de Margen Izquierdo (*Left Bank Outfall Drain, LBOD*) conectaba un canal de marea de 26 km de largo de drenaje hacia el mar. Sin embargo, este Canal de Marea atravesaba áreas ocupadas por comunidades y población local, una serie de lagos interconectados de agua dulce, conocidos como *dhands* que eran críticos tanto desde el punto de vista ecológico como de subsistencia (recursos pesqueros).

En su análisis del proyecto, el Panel determinó que el diseño del Canal de Marea y los elementos relacionados del sistema inferior de drenaje creaban impactos adversos y riesgos significativos para la población local, en especial un mayor riesgo de que se produjeran peligrosas inundaciones causadas por la conjunción de fuertes lluvias en las tierras altas y tormentas provenientes del mar. El Panel también determinó que algunas partes de las estructuras del Canal de Marea estaban fallando. Efectivamente, en 2003 algunas de las estructuras fallaron al presentarse fuertes lluvias y un ciclón costa afuera, causando

inundaciones, pérdida de vidas, y daños a gran escala en las tierras y comunidades de los alrededores.

Además, el Panel determinó que estos posibles impactos no habían sido adecuadamente identificados, evaluados y mitigados por el equipo de proyecto. La principal razón fue que aparentemente el proyecto se había centrado excesivamente en sus propuestos beneficiarios, es decir, los agricultores ubicados aguas arriba, y no en la población aguas abajo a las que el sistema ponía en riesgo. En la conclusión del Informe de Investigación, el Panel hizo el siguiente comentario:

La investigación del Panel determinó que el proceso de diseño, evaluación y supervisión del Proyecto se centró en los beneficiarios directos del agua de riego y mejor drenaje. Los efectos aguas abajo, incluidos los que sentirían las poblaciones locales del sur de Badin, no figuraron de manera significativa en el diseño ni en la supervisión del Proyecto. También se omitió desarrollar una visión completa del sistema en una etapa temprana del Proyecto del Programa Nacional de Drenaje, como lo refleja el limitado foco del Proyecto y la EA. Esto restringió la capacidad del Prestatario y del Banco de evaluar impactos, considerar alternativas, y desarrollar medidas de mitigación para las áreas afectadas por el proyecto en el sur de Sindh, en concordancia con las políticas del Banco.<sup>a</sup>

a. "Pakistán: Informe de Investigación del Proyecto del Programa Nacional de Drenaje", página xxxvi, <http://www.inspectionpanel.org>.

Los temas planteados en el Informe del Panel referido a la investigación del Proyecto del Programa Nacional de Drenaje de Pakistán, incluida la existencia de un riesgo permanente para la población afectada, generó una significativa discusión en el Directorio, así como la atención de la prensa. En gran medida debido a estas discusiones, la Administración del Banco tomó la medida sin precedentes de suplementar su Respuesta inicial con una addenda, justo antes de la reunión de Directorio, proponiendo medidas y acciones adicionales destinadas a atender a los hallazgos del Informe y ayudar a las personas afectadas. El comunicado de prensa conjunto emitido después de la reunión de Directorio indicaba:

El Plan de Acción del Banco está destinado a enfrentar con urgencia la difícil situación de las personas más pobres de los distritos de Badin inferior y Thatta y ayudarles a manejar los riesgos inherentes a la vida en esta planicie baja y expuesta. El Fondo de Alivio de la Pobreza en Pakistán, que cuenta con apoyo del Banco y trabaja de acuerdo con las opciones de desarrollo seleccionadas por las propias comunidades afectadas, ya está operando en el área con U\$S 18 millones para proyectos comunitarios destinados a desarrollar infraestructura en pequeña escala y emprendimientos productivos. El programa prestará especial atención a quienes viven cerca del LBOD con respecto a los cuales el Panel de Inspección determinó que el LBOD era un factor que contribuía a los daños causados por las inundaciones.

Además, se elaborará un plan de respuesta a las inundaciones con los funcionarios locales para asegurar una mejor gestión de este riesgo, incluida alerta temprana, planes de evacuación y estructuras de refugio en caso de inundación. El Banco informará de los avances antes de la próxima temporada de monzones en junio de 2007. En el mediano y largo plazo, el manejo de la zona costera y el río Indus serán temas prioritarios.<sup>45</sup>

Si bien después de la reunión del Directorio el Panel realizó una visita de devolución para transmitir los resultados de su investigación, no se le había pedido que preparara informes de seguimiento sobre la implementación del Plan de Acción y la resolución de las preocupaciones de las personas afectadas.<sup>46</sup> Posteriormente, los Solicitantes le pidieron al Banco que el Panel cumpliera dicha función. Los informes de avance de la Administración del Banco se publican en el sitio del Panel en la Web.

El Panel documentó circunstancias similares de personas (e impactos) que fueron ignorados, en sus investigaciones sobre el MUTP de India (comerciantes de ingresos medios, significativa subestimación del número de desplazados), las operaciones vinculadas con el sector forestal en la RDC (la no realización de investigaciones adecuadas en las etapas tempranas del proyecto para determinar la posible presencia de pueblos indígenas pigmeos en las áreas afectadas por el proyecto), el proyecto WAGP (decisión de excluir del área de influencia del proyecto a ciertos yacimientos e instalaciones de gas interconectados aguas arriba, en conjunción con una evaluación excesivamente positiva de la reducción del quemado de gas aguas arriba), y el proyecto UESP II de Ghana (falta de adecuada definición del área de influencia del proyecto incluyendo a los nuevos residentes y las personas que habitaban en el valle donde se proponía la creación de un relleno sanitario y sus alrededores).

#### *Aplicación de políticas a proyectos que involucran reformas regulatorias e institucionales*

El Panel también ha observado que, en algunas instancias, el Banco no presta una atención apropiada a los posibles impactos sociales y ambientales de los proyectos que involucran reformas institucionales y regulatorias, en comparación con los proyectos más orientados a la infraestructura.

Por ejemplo, en el caso de las operaciones vinculadas con el sector forestal en la RDC, el Panel se ocupó de la confusión en la categorización de la evaluación ambiental correspondiente a tales proyectos institucionales. La Administración del Banco, en su Respuesta a la Solicitud, afirmaba "...las operaciones de asistencia técnica para fortalecimiento institucional son habitualmente clasificadas en la Categoría C [en la Política de Evaluación Ambiental]. Cuando tales operaciones tienen como resultado diseños o planes que, al ser implementados, podrían generar impactos, es posible darles una clasificación más alta que C, normalmente la Categoría B".<sup>47</sup> Sin embargo, algunos de los entrevistados sugirieron que dado que este tipo de proyecto no tiene impactos físicos directos en el campo, se le aplicaba la Categoría C.

El Panel cuestionó que la categorización de los proyectos para su evaluación ambiental se hiciera únicamente en función de los impactos físicos directos y aportó el siguiente análisis con respecto a los posibles impactos de tales proyectos en sectores sensibles:

El Panel observa que el financiamiento de reformas institucionales y de políticas en un sector sensible como el de los bosques en la RDC, y la asistencia técnica y asesoramiento conexos, pueden conducir a impactos ambientales y sociales altamente significativos, aun cuando no involucre un financiamiento directo de las herramientas mecánicas y organizativas para la explotación forestal industrial. Las visitas de campo del Panel pusieron en evidencia que el proceso de revisión de las concesiones tendrá un impacto muy concreto en lo que está sucediendo en los bosques de los que depende tanto la gente como el medio ambiente. El asesoramiento

técnico y apoyo para la administración y regulación de un sistema de concesión de explotaciones forestales en gran escala puede tener impactos mucho más amplios que otros tipos de iniciativas. Constituye la base para aprobar, rechazar, limitar y restringir operaciones a nivel horizontal en todo un campo y—en el actual caso—en vastas extensiones de bosques en el país.<sup>48</sup>

El Panel determinó que una EA de Categoría “A” hubiera sido la herramienta apropiada, en función de la política, para las operaciones vinculadas con los bosques. Además, el Panel observó que el proyecto estaba estrechamente ligado a “un proceso que podría culminar con la aprobación oficial de derechos de concesión industrial sobre millones de hectáreas de bosques tropicales primarios en los que se encuentran muchas comunidades locales y pueblos indígenas. Sin duda, estas concesiones tienen severos impactos sociales y ambientales.”<sup>49</sup> Para su sorpresa, el Panel descubrió que la EA preparada para el proyecto ni siquiera tocaba esos temas, sin hablar de categorizarlos adecuadamente, aun cuando parte del proyecto era una propuesta de plan de zonificación forestal.

En su investigación del Proyecto de Gestión del Ordenamiento Territorial y Saneamiento Ambiental de la Zona Costera de Albania el Panel encontró una orientación similar al haberse omitido la aplicación de la Política sobre Reasentamiento Involuntario del Banco para el desarrollo de planes de ordenamiento territorial sobre zonificación, cuando tales planes podían conducir a la demolición de las viviendas de personas residentes en el área del proyecto.

## OTROS HALLAZGOS IMPORTANTES: ALGUNAS INVESTIGACIONES RECENTES

Un resultado importante del trabajo del Panel es crear un registro del cumplimiento e incumplimiento dado por el Banco a sus políticas y procedimientos operativos. Este registro permite al mundo externo analizar y comprender el trabajo y los avances realizados por el Banco como institución, así como también al propio Banco, para actuar en base a ese conocimiento.

A continuación se brindan detalles adicionales de los temas de cumplimiento que han surgido en investigaciones recientes del Panel.

### *Hallazgos positivos de cumplimiento y diligencia debida*

El Panel ha realizado una cantidad de hallazgos positivos de cumplimiento por parte del Banco con referencia a importantes disposiciones de sus políticas, a pesar de que se alegaba lo contrario.

Por ejemplo, en su investigación del Proyecto de la Represa de las Cataratas de Bujagali, el Panel observó que el Banco había llevado a cabo un trabajo sustancial sobre temas de las políticas de salvaguardia, y había dado cumplimiento a varias disposiciones de las mismas (por ejemplo, clasificación ambiental, análisis de posibles impactos en recursos pesqueros, procedimientos vinculados con la seguridad de las represas, acciones para crear una compensación ambiental en las Cataratas de Kalagala), si bien no cumplió con varias otras (véase el apéndice I para una descripción completa de la investigación).

De igual forma, en su investigación sobre el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, el Panel observó “sustanciales esfuerzos” del Banco para atender las salvaguardias, en particular en la preparación de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas, como lo marca la Directiva Operacional 4.20 sobre Pueblos Indígenas. El Panel también felicitó a la Administración por celebrar varias reuniones durante la preparación del proyecto que les dieron a las personas afectadas la oportunidad de realizar comentarios y expresar sus preocupaciones en relación con el proyecto. Sin



Honduras:  
Administración de  
tierras — Solicitantes  
y residentes del área  
durante una reunión  
con el Panel

embargo, también en este caso el Panel detectó algunas importantes instancias de incumplimiento (véase el apéndice I para una descripción completa).

Además, el Panel ha documentado instancias en las que las dificultades que se presentaron en un proyecto surgieron, por lo menos en parte, debido a circunstancias ajenas al control del Banco. En el relleno sanitario propuesto en Kwabenya, Ghana (UESP II), por ejemplo, el Panel observó que la atmósfera polarizada que rodeó a la propuesta, y los aparentes riesgos de seguridad, presentaron obstáculos para poder realizar consultas significativas con la población afectada, como lo piden las políticas aplicables.

En varios casos, el Panel también ha informado de respuestas positivas del Banco con posterioridad a la presentación de una Solicitud de Inspección, para atender temas de cumplimiento y de daños. En este sentido, cabe mencionar, por ejemplo el MUTP de India (acciones para atender a los impactos en los comerciantes), el UESP II de Ghana (aumento de recursos para supervisión y experiencia en salvaguardias en el proyecto) y otros. El Panel continúa aclarando que la existencia de una investigación no impide ni debe impedirle a la Administración del Banco adoptar acciones constructivas en respuesta a las inquietudes de los afectados,<sup>50</sup> y el Panel resalta tales acciones en sus Informes de Investigación.

### *Algunos ejemplos: áreas de incumplimiento*

Al mismo tiempo, el Panel ha encontrado instancias importantes y a veces recurrentes de incumplimiento de las políticas y procedimientos operativos del Banco, con los consecuentes daños reales o posibles. Algunos de estos temas se analizan en la sección sobre temas sistémicos, más arriba; por ejemplo, la definición del Área de Influencia del Proyecto, las obligaciones sobre supervisión, la aplicación de las políticas de salvaguardia a los proyectos que involucran reformas institucionales y regulatorias. Asimismo, el Panel ha señalado otras áreas en las que se presentan problemas persistentes o recurrentes de cumplimiento de las políticas. A continuación se destacan algunas de ellas:

*Aplicación de la política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario.* En varias investigaciones recientes, el Panel observó que el Banco no había cumplido con disposiciones centrales de su Política sobre Reasentamiento Involuntario. Por ejemplo, en las investigaciones del MUTP de India, el WAGP y el proyecto para la Zona Costera de Albania.



**Izquierda:** Ecuador:  
Desarrollo Minero —  
Solicitantes, funcionarios  
municipales y el equipo  
del Panel en una reunión

**Derecha:** Desarrollo  
del Sector Privado —  
reunión del equipo  
del Panel con los  
solicitantes



Estos casos, que se describen en detalle en el apéndice I, presentaban varios problemas recurrentes, tales como inadecuada atención a las opciones para evitar o minimizar el desplazamiento y la consideración de opciones de reasentamiento con los afectados (MUTP); consultas inadecuadas con los afectados durante la preparación del instrumento de reasentamiento, tal como lo exige la política del Banco (MUTP, WAGP); falta de recopilación de información de base adecuada en la que fundamentar la planificación del reasentamiento de las personas desplazadas (MUTP, WAGP); acciones inadecuadas para garantizar la restauración de ingresos o medios de subsistencia (MUTP, WAGP); y en algunos casos, falta de activación de la política de salvaguardia para las personas afectadas (proyecto para la Zona Costera de Albania). Los altos niveles de la Administración del Banco han reconocido estos problemas y han resuelto fortalecer los esfuerzos para asegurar el cumplimiento de las políticas.

*Consultas y divulgación de información.* Otro conjunto recurrente de hallazgos se refiere a la falta de cumplimiento de los requisitos de la política del Banco sobre las consultas y la divulgación de información. En el Proyecto Piloto de Control y Gestión de Concesiones Forestales de Camboya, por ejemplo, el Panel encontró que durante el diseño del proyecto no se había consultado a los afectados residentes en las zonas boscosas o sus alrededores; como consecuencia no se comprendían sus preocupaciones y los posibles impactos que el proyecto tendría en ellos y en el medio ambiente de los bosques. Situaciones similares se presentaron en los proyectos vinculados con el sector forestal de la RDC y el Proyecto del Programa Nacional de Drenaje de Pakistán. En estos casos, el Panel reconoció las dificultades que planteaba el hecho de que las personas afectadas vivieran en lugares remotos, pero destacó que es precisamente esa circunstancia la que subraya la necesidad crítica de garantizar que se efectúen consultas efectivas y difusión de información a las personas afectadas, de una manera oportuna (antes de que se tomen decisiones finales) y comprensible (usando la lengua local, y traduciendo la compleja información del proyecto al lenguaje de un lego).

*Aplicación de la política del Banco sobre Pueblos Indígenas.* Las investigaciones del Panel también han puesto al descubierto incumplimientos en la aplicación de la Política sobre Pueblos Indígenas del Banco. Nuevamente, un tema importante han sido las falencias en las consultas a la población afectada, y en particular, que no se han tenido en cuenta de manera adecuada las estructuras locales de representación (Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, operaciones vinculadas con el sector forestal de la RDC). Sin embargo, los incumplimientos detectados van más allá de las consultas y han incluido inquietantes instancias de incumplimiento en la preparación de los Planes de Desarrollo de Pueblos Indígenas y la elaboración de medidas y acciones para proteger los intereses centrales y derechos de las poblaciones indígenas afectadas

(Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, operaciones vinculadas con el sector forestal de la RDC). Estos temas se describen en más detalle a través de casos ilustrativos (véase el capítulo 5).

*Protección de bienes culturales.* El Panel ha descubierto múltiples instancias de deficiencias en la aplicación de las disposiciones para proteger los bienes culturales. Por ejemplo, en las operaciones de Camboya y la RDC vinculadas con los bosques, el Panel determinó que el Banco había omitido efectuar una adecuada identificación y análisis de los posibles riesgos para bienes culturales ubicados en los bosques, tales como arboledas y otros lugares sagrados. En su investigación sobre el proyecto de las Cataratas de Bujagali, el Panel encontró varias importantes deficiencias en el cumplimiento. Por ejemplo, el Banco no había evaluado de manera apropiada si las Cataratas de Bujagali—un lugar sagrado de gran importancia para el pueblo tradicional Basoga—era un “hábitat natural crítico” de acuerdo con una interpretación llana de las disposiciones de la Política del Banco sobre Hábitats Naturales, según la cual un hábitat natural crítico se define como un área reconocida y protegida por un pueblo local tradicional.

El Panel señaló que la falta de un adecuado análisis de esta cuestión, junto con el hecho de que la represa propuesta iba a inundar las cataratas, generaba el significativo riesgo de que el Banco violara una importante disposición sustantiva de sus políticas de salvaguardia, verbigracia, no financiar proyectos que en su opinión destruyen o degradan de manera significativa hábitats naturales críticos.

El Panel resaltó su preocupación en relación con la Respuesta de la Administración frente a este hallazgo, que argumentaba sin mayores explicaciones que esta disposición de las políticas no se aplica a “características no biológicas, por ende a una catarata y una roca”.<sup>51</sup> En su presentación al Directorio, el presidente del Panel Werner Kiene indicó:

Somos conscientes de que tradicionalmente la Administración ha aplicado esta política para la protección de la biodiversidad. El Panel observa que la referencia específica a “bosques sagrados” en la política implica que esos lugares están directamente comprendidos en el alcance de la política y refleja una evolución en el pensamiento internacional sobre la importante relación entre lugares sagrados y protección del hábitat [...].

La Respuesta de la Administración, sin embargo, difícilmente responde a todos estos hallazgos. En cambio, afirma categóricamente que la OP [Política Operativa] 4.04 no se aplica a características no biológicas, y por ende a una caída de agua y una roca.

Aún si aceptáramos esta perspectiva, el Panel explicó en detalle en su informe que el área de las Cataratas de Bujagali no contiene únicamente una caída de agua y una roca, sino árboles sagrados y otras funciones y características ecológicas que, junto con su conexión con los Basoga, son inherentes a su importancia cultural. Además, la propia Administración del Banco ya ha reconocido en el PAD y en su Respuesta que el sitio es un “hábitat natural”—satisfaciendo así su propio criterio de “biológico”.<sup>52</sup>

*Evaluación de capacidad del prestatario y del ente ejecutor.* En varias investigaciones el Panel identificó importantes falencias en el cumplimiento de los requisitos de la política en cuanto a evaluar y respaldar la capacidad del prestatario y el organismo ejecutor,



Miembro del Panel en diálogo con organizaciones de la sociedad civil durante una Sesión de Orientación en Vietnam

como apoyo a los objetivos del proyecto. En la investigación sobre el WAGP, por ejemplo, el Panel comentó sobre la excesiva dependencia en socios del sector privado que carecían de experiencia en las salvaguardias sociales, y la correspondiente falta de apoyo y capacitación para asegurar que se atendiera a las necesidades de reasentamiento. En el MUTP, el Panel determinó que el proyecto había transferido la responsabilidad de las operaciones de reasentamiento, de manera inadecuada, a un organismo con un mandato diferente (infraestructura), carente de capacidad para atender temas sociales de reasentamiento. Asimismo, la organización no gubernamental a la que se le asignó la responsabilidad de la planificación del reasentamiento en el MUTP carecía de capacidad para llevarla a cabo. El Panel también identificó carencias en la evaluación y respuesta a las necesidades de capacidad en otras investigaciones, tales como las operaciones vinculadas con el sector forestal en la RDC y Camboya, el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras y el UESP II en Ghana.

*Políticas del Banco, derecho internacional y derechos humanos.* Como ya se señaló en este capítulo, la investigación del Proyecto del Oleoducto Chad-Camerún realizada por el Panel sentó precedentes y determinó que los derechos humanos están implícitamente incorporados en varias de las políticas del Banco. La presidencia del Panel añadió, al respecto:

El Panel... considera que la situación de los derechos humanos en Chad ejemplifica la necesidad de que el Banco sea más claro expresando su papel en la promoción de los derechos en los países en los que opera... [y] quizás este caso deba conducir... a un estudio de las ramificaciones más amplias de las violaciones de los derechos humanos en tanto se relacionan con el éxito o fracaso general en el cumplimiento de las políticas en los proyectos financiados por el Banco.<sup>53</sup>

En su investigación del Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, nuevamente el Panel se vio frente a temas que involucran la relación entre las políticas del Banco y los derechos humanos. Específicamente, el pueblo indígena garífuna de Honduras se opuso a las acciones del Banco que apoyaban un proyecto de titulación y regularización de tierras, que según los Solicitantes causaría daños a los derechos de tierras del pueblo garífuna, socavando su lucha de larga data por confirmar su titularidad colectiva sobre las tierras tradicionalmente habitadas y usadas por el pueblo garífuna. En su Solicitud, los Solicitantes afirmaban que el proyecto implicaba la violación de los compromisos asumidos por el gobierno en el marco del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, un tratado internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, del que Honduras es parte.

El Panel determinó que la política del Banco sobre Evaluación de Proyectos, la Disposición del Manual de Operaciones (OMS) 2.20 le daba al Banco la responsabilidad de asegurar que el plan del proyecto fuera congruente con los términos de este convenio internacional. Específicamente, el Panel hacía referencia a la OMS 2.20 donde afirma que

... los posibles efectos de un proyecto en el medio ambiente de un país y en la salud y el bienestar de sus habitantes deben ser considerados en una etapa temprana.... Si existen convenios internacionales que son aplicables al proyecto y al área, tales como los que involucran el uso de aguas internacionales, el Banco debe verificar que el plan del proyecto sea congruente con los términos de los convenios.<sup>54</sup>

En su informe de investigación, el Panel hizo referencia a una opinión del Asesor Letrado del Banco en el sentido de que dicha provisión se refiere solamente a convenios que son “esencialmente de una naturaleza ambiental” y que la disposición relevante de la OMS 2.20 “ha sido reemplazada por la OP 4.01”, que se centra en “tratados y

convenios ambientales”.<sup>55</sup> El Panel dejó registrada su seria preocupación frente a estas afirmaciones, por cuanto “parecen limitar, e inclusive enmendar, las políticas existentes del Banco para darles solamente alcance a los convenios de ‘una naturaleza esencialmente ambiental’”.<sup>56</sup> El Panel observó que la OMS 2.20 no se refiere únicamente a convenios ambientales sino que su texto es más amplio. También señaló que el preámbulo de la OP 4.01 indicaba que reemplazaba a la OMS 2.36 debido a su naturaleza ambiental, pero no a la OMS 2.20.

El Panel explicó su preocupación en el sentido de que el Banco, según lo exigido por la OMS 2.20 “no consideró de manera adecuada si el plan del Proyecto propuesto y su implementación serían congruentes con el Convenio No.169 de la OIT”<sup>57</sup> determinando que las políticas del Banco (específicamente la OMS 2.20) incluyen el requisito de que los proyectos financiados por el Banco deben respetar los convenios internacionales destinados a proteger los derechos humanos y los pueblos indígenas de los que el país del proyecto sea signatario, como ocurre en este caso.<sup>58</sup>

## NOTAS

1. Véanse las Aclaraciones de 1996 y 1999 a la Resolución sobre el Panel; la Política del Banco 17.55; discusiones con miembros del Directorio, Comité sobre Eficacia para el Desarrollo.
2. La Aclaración de 1996, pág. 2 indica: “La Administración realizará esfuerzos significativos para que el Panel de Inspección sea más conocido en los países prestatarios, pero no brindará asistencia técnica ni financiamiento a posibles solicitantes”. La Aclaración de 1999, en su párrafo 17, indica además: “el Directorio destaca la necesidad de que la Administración realice esfuerzos significativos para generar un mayor conocimiento sobre el Panel de Inspección en los países prestatarios...” Finalmente, el párrafo 16 del BP 17.55 establece: “la Administración trabaja con el Panel y las oficinas de campo para que el Panel de Inspección sea más conocido en los países prestatarios”.
3. Cabe destacar que la primera página del sitio en la Web de la Corporación Financiera Internacional (CFI) cuenta con una sección sobre responsabilidad y transparencia que brinda un enlace directo con el mecanismo que es la contrapartida del Panel para la CFI y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversión, el asesor en cumplimiento/ombudsman. En contraste, la página de bienvenida del BIRF/AIF no contiene ninguna mención similar al Panel de Inspección.
4. Brasil: Proyecto de Biodiversidad de Paraná-Informe de Admisibilidad”, párrafo 43, <http://www.inspectionpanel.org>.
5. “Uganda: Proyecto Privado de Generación Eléctrica-Informe de Admisibilidad”, párrafo 85, (pág. 20), <http://www.inspectionpanel.org>.
6. “Uganda-Informe de Admisibilidad”, párrafo 86 (página 20), <http://www.inspectionpanel.org>.
7. Declaración de la Presidenta del Panel Edith Brown Weiss, reunión de Directorio sobre “India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai”, 28 de marzo de 2006.
8. El Panel señaló que desde 1999, el Banco había realizado significativos esfuerzos para promover un contexto más conducente a los intercambios frances. Véase “Informe de Investigación. Proyecto de Oleoducto y Gasoducto Chad-Camerún: Proyecto de Construcción de Capacidad en el Sector Petrolífero y Gestión de la Economía del Petróleo”, párrafo 36, <http://www.inspectionpanel.org>.
9. “Informe de Investigación: Proyecto de Petróleo y Oleoducto Chad-Camerún”, párrafo 35, <http://www.inspectionpanel.org>.
10. Para mayores detalles sobre la decisión véase “Informe de Investigación: Proyecto de Petróleo y Oleoducto Chad-Camerún”, párrafo 210-7, <http://www.inspectionpanel.org>.
12. Véase también el capítulo 5, nuevamente sobre las implicaciones más generales del anterior análisis del Panel sobre la relación entre las políticas del Banco y los derechos humanos en el contexto de la investigación más reciente del Panel sobre el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras.

13. “Recomendación del Panel de Inspección sobre el Proyecto de Cierre de Mina y Mitigación Social en Rumania, párrafo 3, <http://www.inspectionpanel.org>.
14. “Recomendación del Panel de Inspección sobre el Proyecto de Cierre de Mina y Mitigación Social en Rumania, párrafo 3, <http://www.inspectionpanel.org>.
15. “Recomendación del Panel de Inspección sobre el Proyecto de Cierre de Mina y Mitigación Social en Rumania, párrafo 1, <http://www.inspectionpanel.org>.
16. Informe Anual del Panel de Inspección: 1 de julio de 2006 al 30 de junio de 2007”, página 85, <http://www.inspectionpanel.org>.
17. “México: Proyecto de Conservación de Biodiversidad y Comunidades Indígenas-Recomendación sobre Solicitud de Inspección”, <http://www.inspectionpanel.org>.
18. “Brasil: Proyecto de Biodiversidad de Paraná-Informe Final de Admisibilidad y Recomendación”, <http://www.inspectionpanel.org>.
19. “Argentina: Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe-Informe y Recomendación”, <http://www.inspectionpanel.org>.
20. “Ghana: Proyecto de Gasoducto de África Occidental-Informe Final de Admisibilidad y Recomendación”, <http://www.inspectionpanel.org>.
21. Véase la Aclaración de 1999 correspondiente a la Segunda Revisión, párrafo 15, <http://www.inspectionpanel.org>.
22. Véase la Aclaración de 1999, párrafo 16, <http://www.inspectionpanel.org>.
23. Véase la Aclaración de 1999, párrafo 16, <http://www.inspectionpanel.org>.
24. Paraguay/Argentina: Proyecto de Reforma de los Sectores de Agua y Telecomunicaciones, V Proyecto de Distribución Eléctrica de SEGBA (Yacyretá) (2002), <http://www.inspectionpanel.org>.
25. En el caso de Honduras, el Directorio le dio instrucciones a la Administración del Banco para que discutiera con el Panel los temas relativos a las consultas con el pueblo indígena garífuna, en vista de que el Panel había determinado en sus hallazgos que el proyecto había diseñado y empleado un proceso de consulta que no reflejaba de manera adecuada la forma en la que el pueblo garífuna se representaba a sí mismo, lo que no daba cumplimiento a la política del Banco sobre Pueblos Indígenas.
26. “Revisión por el Panel de Inspección del Informe de Avance de la Administración sobre la Ejecución de las Recomendaciones y Plan de Acción de la Administración, y medidas adicionales de implementación” pág. 1, <http://www.inspectionpanel.org>.
27. El Panel recibió una quinta solicitud de inspección sobre el proyecto en mayo de 2009. Esa solicitud todavía estaba siendo procesada a la hora de redactar este texto.
28. Comunicado de prensa: “El Directorio del Banco Mundial discute la Investigación realizada por el Panel de Inspección del Proyecto de Gestión Ambiental, Abastecimiento de Agua y Alcantarillado de Cartagena, Colombia”, 8 de noviembre de 2005, <http://www.inspectionpanel.org>.
29. Comunicado de prensa: “El Directorio del Banco Mundial discute la Investigación realizada por el Panel de Inspección del Proyecto de Gestión Ambiental, Abastecimiento de Agua y Alcantarillado de Cartagena, Colombia”, 8 de noviembre de 2005, <http://www.inspectionpanel.org>.
30. Comunicado de prensa: “El Directorio del Banco Mundial discute la Investigación realizada por el Panel de Inspección del Proyecto de Gestión Ambiental, Abastecimiento de Agua y Alcantarillado de Cartagena, Colombia”, 8 de noviembre de 2005, <http://www.inspectionpanel.org>.
31. “Uganda: Proyecto Privado de Generación Eléctrica (Bujagali) (Garantía No. B0130-UG)-Informe de Investigación” página lvii, <http://www.inspectionpanel.org>.
32. Comunicado de prensa: “El Directorio del Banco Mundial discute la investigación independiente del Panel de Inspección sobre proyecto energético en Uganda”, 12 de diciembre de 2008, <http://www.inspectionpanel.org>.

33. El relleno sanitario propuesto en Kwabenya había sido agregado como un elemento nuevo en la repetición de un proyecto que ya estaba siendo procesado, específicamente una iniciativa separada de saneamiento urbano en la ciudad de Accra, que implicaba replicar a mayor escala una operación previamente financiada por el Banco. El Panel observó que los proyectos repetidos en general involucran procedimientos racionalizados, y determinó que haber inyectado la muy polémica propuesta del relleno sanitario en el proyecto repetido a los fines de su procesamiento era contrario a las normas para proyectos repetidos que indican que no deben ser usados cuando se presentan problemas ambientales, sociales o que involucran a otras salvaguardias. Véase “Ghana: Informe de Investigación del Segundo Proyecto de Saneamiento Ambiental”, página xxvii, <http://www.inspectionpanel.org>.
34. “Ghana: Informe de Investigación del Segundo Proyecto de Saneamiento Ambiental”, página xxvii, <http://www.inspectionpanel.org>.
35. “Ghana: Informe de Investigación del Proyecto de Gasoducto de África Occidental”, página xxvi, <http://www.inspectionpanel.org>.
36. “Ghana: Informe de Investigación del Proyecto de Gasoducto de África Occidental”, párrafo 490, <http://www.inspectionpanel.org>.
37. “Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera”, párrafo 224, <http://www.inspectionpanel.org>.
38. “Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera”, párrafo 225, <http://www.inspectionpanel.org>.
39. “Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera”, párrafo 227, <http://www.inspectionpanel.org>.
40. “Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera”, párrafo 228, <http://www.inspectionpanel.org>.
41. “Ghana: Informe de Investigación del Proyecto de Gasoducto de África Occidental”, párrafo 482, <http://www.inspectionpanel.org>.
42. “Ghana: Informe de Investigación del Proyecto de Gasoducto de África Occidental”, párrafo 484, <http://www.inspectionpanel.org>.
43. “Ghana: Informe de Investigación del Proyecto de Gasoducto de África Occidental”, párrafo 486, <http://www.inspectionpanel.org>.
44. Nigeria: Proyecto de Gasoducto de África Occidental-Comunicado de Prensa sobre las Discusiones del Directorio”, <http://www.inspectionpanel.org>.
45. Comunicado de prensa “El Directorio del Banco Mundial discute la Investigación del Panel de Inspección sobre Proyectos de Drenaje de la Cuenca del Indus”, pág. 2, <http://www.inspectionpanel.org>.
46. De hecho, algunos miembros del Directorio expresaron su interés en que el Panel cumpliera este papel, pero este punto no fue recogido en la decisión final del Directorio.
47. “RDC: Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social y Donación de Apoyo Transitorio para la Recuperación Económica-Respuesta de la Administración”, pág. 25, <http://www.inspectionpanel.org>.
48. “RDC: Proyecto de Apoyo para Emergencia Económica y Reunificación Social y Donación de Apoyo Transitorio para Recuperación Económica-Informe de Investigación”, párrafo 356, <http://www.inspectionpanel.org>.
49. “RDC: Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social y Donación de Apoyo Transitorio para la Recuperación Económica — Informe de Investigación”, párrafo 360, <http://www.inspectionpanel.org>.
50. “Argentina: Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe-Informe de Admisibilidad” (correspondiente a las dos primeras solicitudes de inspección), párrafo 65, <http://www.inspectionpanel.org>.

51. “Proyecto de Generación Eléctrica Privada de Uganda – Informe de la Administración”, párrafo 53, <http://www.inspectionpanel.org>.
52. Declaración escrita del Presidente del Panel Werner Kiene, Reunión de Directorio sobre el “Proyecto (propuesto) de generación eléctrica privada de Uganda”, 4 de diciembre de 2008.
54. Véase el párrafo 24 de la OMS 2.20—Evaluación de proyectos (enero de 1984).
55. “Honduras: Proyecto de Administración de Tierras de Honduras-Informe de Investigación”, párrafo 254, <http://www.inspectionpanel.org>.
56. “Honduras: Proyecto de Administración de Tierras de Honduras-Informe de Investigación”, párrafo 255, <http://www.inspectionpanel.org>.
57. “Honduras: Proyecto de Administración de Tierras de Honduras-Informe de Investigación”, párrafo 258, <http://www.inspectionpanel.org>.
58. Para un perspicaz análisis de estos temas y desarrollos, véase Perrault y Herz (2008).

## CAPÍTULO 5

# EFFECTOS Y RESULTADOS DEL PROCESO DEL PANEL

El proceso del Panel de Inspección produce resultados y efectos en múltiples planos. La primera sección de este capítulo considera los efectos del proceso del Panel en términos de mejoras para los afectados por un proyecto, así como los desafíos que el Panel enfrenta, ilustrándolos mediante casos individuales. A continuación se analizan otras influencias que ha ejercido el Panel sobre el Banco Mundial (y quizás también sobre otras instituciones) para promover una mayor responsabilidad, transparencia y participación en el trabajo vinculado con el desarrollo internacional.

## RESULTADOS EN CASOS INDIVIDUALES: EJEMPLOS ILUSTRATIVOS

Los resultados tangibles de las investigaciones del Panel son amplios. Como forma de explorar esta variedad, se eligieron los siguientes breves ejemplos, extraídos de distintos sectores, países y tipos de impactos. En el apéndice I pueden encontrarse resúmenes adicionales y más detallados de las investigaciones más recientes del Panel.

### *Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai*

El 28 de abril de 2005, el Panel recibió la primera de cuatro Solicitudes de Inspección sucesivas vinculadas con el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai. Como se hace notar en el capítulo 3, estas Solicitudes planteaban que la Administración del Banco no estaba dando cumplimiento a importantes políticas del Banco en relación con los impactos del desplazamiento y reasentamiento en gran escala (de unas 120.000 personas) en el marco de un gran proyecto de expansión del transporte vial en Mumbai, India.

"Si se mide en función de distintos criterios, el experimento del Panel para democratizar la gobernabilidad internacional ha sido un éxito. Presentando sus reclamos al Panel, en los últimos 15 años cincuenta y ocho comunidades afectadas por proyectos han tenido la posibilidad de hacerse oír a nivel internacional. Cincuenta y ocho comunidades han recibido una mayor oportunidad de justicia y equidad. Algunas fracasaron, pero muchas otras han sido empoderadas y recompensadas por haber depositado su confianza en el Panel. Y al venir a reclamar, el Panel les ha respondido a todos con respeto, objetividad, y profesionalismo. Hemos tenido la bendición de contar con Miembros del Panel excepcionales que han hecho un trabajo excepcional".

—David Hunter, Profesor Adjunto de Derecho, American University

En su investigación, el Panel identificó fallas significativas de cumplimiento en las actividades de reasentamiento; como consecuencia la Administración del Banco decidió suspender los desembolsos hasta tanto se adoptaran ciertas importantes acciones y se cumplieran determinadas condiciones. Estas acciones incluían expandir las opciones a disposición de los comerciantes, mejorar las bases de datos de



India: MUTP—  
Demoliciones en  
Mumbai

afectados y los mecanismos para atender las quejas, mejorar las condiciones y servicios sociales y ambientales en los lugares de reasentamiento, atender a la restauración de ingresos, y fortalecer la capacidad para asegurar un reasentamiento eficaz.

Durante la reunión de Directorio, la Presidente del Panel Edith Brown Weiss destacó las perspectivas del Panel con respecto a esta investigación, las implicaciones para los numerosos afectados, y el papel del Panel, en términos más generales:

La esperanza del Panel es que llamando la atención del Directorio hacia las penurias de varios miles de comerciantes y más de cien mil otras personas pobres afectadas, el Banco tendrá la posibilidad de apoyar estos proyectos de una manera más eficaz. El cumplimiento de las políticas de salvaguardia protege a los pobres... El Panel destaca que el Banco ha reconocido los problemas del Proyecto, se ha comprometido a enfrentarlos, y tiene la intención de aplicar las lecciones a futuros reasentamientos urbanos.<sup>1</sup>

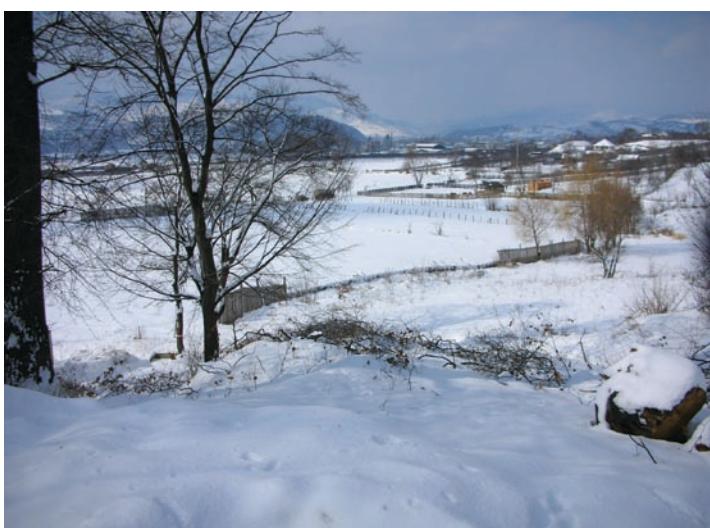
Según se describe en el capítulo 4, tanto el Banco como el Panel elaboraron informes de avance sobre las acciones destinadas a resolver las inquietudes de las personas afectadas. Desde entonces, el Banco ha informado sobre pasos adicionales y suficientes avances para justificar el levantamiento de la suspensión del financiamiento. El Panel continua recibiendo manifestaciones de inquietud de personas sujetas a reasentamiento bajo el proyecto, y las envía a la Administración del Banco, que le ha informado sobre sus constantes esfuerzos para resolver los temas y problemas. Si bien es posible que surjan otros problemas, cabe destacar que el Panel ha recibido una nota de un conjunto importante de Solicitantes indicando que los esfuerzos que siguieron al informe del Panel han conducido a sustanciales mejoras para los afectados.

### *Proyecto de cierre de mina y mitigación social en Rumania*

Rumania: Proyecto  
de cierre de mina

Como se describe en el capítulo 4, el Panel no recomendó una investigación en el proyecto de cierre de una mina en Rumania porque las quejas pudieron resolverse de manera satisfactoria después de haberse presentado la Solicitud. Los Solicitantes indicaron sus opiniones en una “carta de satisfacción” que enviaron al Panel, donde expresaban su satisfacción y alivio al haberse resuelto plenamente sus preocupaciones. Este caso ilustra lo que se ha convertido en un aspecto emergente en el proceso del Panel que es—en los casos apropiados—la creación de un espacio y oportunidades en la fase de admisibilidad para la resolución de los problemas entre los Solicitantes y la Administración del Banco.

Estos esfuerzos han arrojado resultados altamente positivos para los afectados en determinados casos, y una situación de mutuo beneficio para las personas involucradas y el Banco. En otras instancias en las que no se resolvieron los problemas (por ejemplo, en el proyecto del Gasoducto de África Occidental [WAGP] en Nigeria), el Panel siguió adelante con su investigación aplicando sus procedimientos normales.





Camboya: Gestión de concesiones forestales  
—Solicitantes en una reunión con el equipo del Panel

### *Proyecto piloto de control y gestión de concesiones forestales de Camboya*

"Trabajar en un país y sociedad como Camboya, que tiene una historia larga y compleja, requiere especial atención y comprensión".

—**Tongroj Onchan**, ex-Miembro del Panel

En el Proyecto Forestal de Camboya, la Solicitud de Inspección fue presentada por la ONG Forum sobre Camboya en nombre de comunidades que dependen de los bosques en dicho país. La Solicitud afirmaba que un proyecto financiado por el Banco para producir reformas regulatorias en relación con concesiones de explotación forestal en los bosques de Camboya no cumplía con las políticas del Banco sobre evaluación ambiental, hábitats naturales, bienes culturales, y supervisión, entre otras, y legitimaba y respaldaba la operación de los concesionarios que desarrollaban una explotación forestal ilegal y no controlada en grave perjuicio de los bosques y de las personas que vivían en ellos y dependían de éstos para su subsistencia (por ejemplo, a través de la propiedad y recolección de resina de los árboles resineros). La Solicitud también afirmaba que el proyecto no había asegurado que se realizaran consultas adecuadas y significativas con las personas afectadas.

En principio, el Panel saludó los esfuerzos de la Administración del Banco por involucrarse en el sector forestal en Camboya, sabiendo que dicho trabajo es importante en muchos niveles, incluido el de la reducción de la pobreza. Sin embargo, determinó que los principales reclamos de la Solicitud eran válidos, y que el Banco no había dado cumplimiento a disposiciones clave de las políticas relevantes. Entre otras cosas, el Panel determinó que el diseño del proyecto—especialmente dado el grado en que se apoyaba en las empresas concesionarias de explotaciones forestales para liderar las acciones de implementación de éste—“creaba una estructura que probablemente conduciría a un nivel inadecuado de participación local, consultas a la comunidad, y evaluaciones sociales y ambientales”<sup>2</sup> lo que no es acorde a las políticas del Banco. Por otro lado, el Panel determinó que el proyecto “no le prestaba adecuada atención a los intereses vitales de las comunidades locales y pueblos indígenas en lo atinente a

“El Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones ha producido varias lecciones muy importantes para las futuras operaciones y políticas del Banco, en especial con respecto a la gestión forestal sustentable...”

—Tongroj Onchan, ex Miembro del Panel

recursos forestales, y a la naturaleza disputada del dominio forestal”<sup>3</sup> y omitía identificar y realizar planes para los árboles resineros que pertenecían a las comunidades forestales y eran de gran valor económico para éstas.

Mientras preparaba su respuesta al Informe de Investigación del Panel, la Administración del Banco tomó la importante medida de enviarle una carta al prestatario destacando la necesidad de adoptar medidas según sus competencias, incluida la cancelación de las concesiones

de explotación forestal, para enfrentar la situación poco satisfactoria de las mismas. El Panel destacó la importancia de este paso en su Informe, y concluyó diciendo que “reseñaba maneras productivas de apoyo del Banco al sector forestal que son congruentes con el Informe del Panel”.<sup>4</sup>

La Respuesta y Plan de Acción de la Administración del Banco incluyó ésta y otras importantes acciones específicas en respuesta a los hallazgos del Panel. Pero además, la Respuesta y Plan de Acción de la Administración también incluyó una sección con el título “Enfoque de cara al futuro: Marco de Gestión de Recursos Naturales”. Esta sección planteaba el compromiso de la Administración de “[apoyarse] en las lecciones aprendidas no solamente en este proyecto, sino también en otras actividades de política y financiamiento”<sup>5</sup> y generar un marco de Gestión de Recursos Naturales basado en los pilares de la transparencia, la descentralización y el empoderamiento y las alianzas locales.

Conforme a este marco de Gestión de Recursos Naturales se debe profundizar un importante diálogo con el gobierno y otros actores sobre las opciones de desarrollo forestal y rural, con el objetivo explícito de “explorar tanto el imperativo de corto plazo de atender a las preocupaciones relativas al acceso a los recursos naturales por parte de los pobres rurales, las explotaciones forestales ilegales y la usurpación de tierras en los bosques, y la constante pérdida de bosques así como las opciones de más largo plazo para una gestión sustentable de los recursos forestales...”<sup>6</sup> Entre los principales temas mencionados para el diálogo propuesto se incluye el “apropiado otorgamiento de derechos de uso y/o de tenencia en el contexto de una planificación constante del ordenamiento territorial y demarcación de propiedades forestales permanentes... el desarrollo de una aplicación más enérgica de la ley mediante un monitoreo independiente; fortalecimiento de mecanismos de responsabilidad y transparencia; [y otros métodos]”.<sup>7</sup>

Nigeria: Gasoducto de África Occidental — área de Igbesa



### *Proyecto de Gasoducto de África Occidental (WAGP)*

Esta investigación del Panel de Inspección partió de una Solicitud hecha por comunidades de Nigeria que afirmaban que el proyecto WAGP afectaría de manera negativa su seguridad, medio ambiente y subsistencia como resultado de la adquisición de tierras y otros bienes relacionados. Planteaba que el Banco no había cumplido con sus políticas y procedimientos sobre evaluación ambiental, supervisión de proyectos y reasentamiento involuntario, generando un daño irreparable a su subsistencia. El proyecto involucra la construcción de un gasoducto de 428 millas (678 km) de longitud para transportar gas natural de Nigeria a las naciones vecinas de

Benín, Togo y Ghana. El Banco suministró garantías de riesgo, sin apoyar una operación de préstamo convencional.

El Panel de Inspección destacó la importancia del proyecto como iniciativa regional en África Occidental, pero determinó que la Administración del Banco no había observado políticas de salvaguardia ambiental y social de importancia. El proyecto no cumplía los requisitos de restauración de los medios de subsistencia de las personas vulnerables que habían perdido bienes de manera involuntaria, y el Panel descubrió que se había producido un error por un factor de 10 que había llevado a que se subindemnizara el valor de la tierra. Según se señala en el apéndice I, el Panel también identificó debilidades sistémicas en la gestión y supervisión del proyecto.

En el tema crítico de la reducción de la quema de gas, el Panel observó que algunos documentos del proyecto brindaban información imprecisa que sugería un impacto mayor en la reducción de la quema de gas de lo que técnicamente el proyecto podía cumplir. En lo que se refiere a la pesca, el Panel llegó a la conclusión de que no existía un fundamento científico para suponer que la construcción del gasoducto en la costa de Nigeria dañaría las redes de pesca.

El Plan de Acción de la Administración, aprobado por el Directorio, incluyó una serie de medidas para atender a los temas identificados por el Panel, entre ellas acciones para mejorar la gestión del reasentamiento, indemnizaciones y recomposición de los medios de subsistencia, creación de un mecanismo eficaz para las quejas, mayor difusión de información y una más intensa supervisión in situ.

Algún tiempo después de la reunión de Directorio y la visita de devolución del Panel para reunirse con los Solicitantes, el Panel recibió la información de que la entidad privada patrocinante del proyecto estaba aportando varios millones de dólares adicionales a las personas afectadas y desplazadas para asegurar la satisfacción de sus derechos de beneficios y compensación (Bello y Ayankola 2008).

### *Operaciones relacionadas con el sector forestal en la República Democrática del Congo (RDC)*

Como se señaló en el capítulo 4, esta Solicitud fue presentada por representantes del pueblo pigmeo en la RDC. La Solicitud indicaba que el financiamiento del Banco apoyando la reforma regulatoria del sistema de concesión de explotaciones forestales en la RDC y el ordenamiento territorial (initial) en las áreas boscosas no incluían un reconocimiento de los derechos e intereses de los pueblos pigmeos en los bosques de la RDC, violando las políticas del Banco sobre pueblos indígenas y evaluación ambiental. Estas medidas probablemente conducirían a resultados que favorecían los intereses de empresas de explotación forestal en gran escala, a expensas de los pueblos indígenas y de los propios bosques.

En su Informe de Investigación, el Panel determinó que el Banco no había cumplido con disposiciones centrales de las políticas de salvaguardia, incluidas las de evaluación ambiental y pueblos indígenas, y que este incumplimiento planteaba riesgos significativos para los pueblos pigmeos. Sorprendentemente, en la fase de diseño de los componentes vinculados al sector forestal del proyecto el

RDC: TSERO y EESRSP  
— El equipo del Panel con solicitantes en una concesión de explotación maderera en Kisangani





RDC: El Río Congo

Banco ni siquiera había identificado a los pigmeos como población indígena afectada, por lo que no había asegurado su participación plena y sustancial en acciones clave del proyecto (por ejemplo, el análisis de los títulos de concesión para la explotación forestal y el elemento de zonificación forestal) según lo requerido por la política del Banco. Transcurrida la reunión de Directorio, el Presidente del Panel, Werner Kiene dijo,

El Panel valora los esfuerzos del Banco en este crítico sector y destaca la importancia de que continúe participando en el mismo. Sin embargo, el Panel determinó que durante el diseño del proyecto se omitió realizar el análisis inicial necesario para identificar los riesgos y activar las políticas de salvaguardia, de forma que se tomaran medidas cruciales para atender a las necesidades del pueblo pigmeo y otros habitantes locales.<sup>8</sup>

La Solicitud y la investigación han producido una atención mucho mayor hacia las inquietudes de los pueblos pigmeos, incluido un mayor reconocimiento de los elevados valores no maderíferos de los bosques de la RDC, especialmente para los pueblos pigmeos. En el Informe de Investigación del Panel, el experto social del Panel, Profesor Mitsuo Ichikawa, quien dedicó años a vivir y aprender sobre los pueblos pigmeos y los bosques Ituri en el Congo oriental, observó que es un pueblo que depende casi totalmente del bosque, obteniendo del mismo madera y carbón, carne salvaje, frutas silvestres, miel, plantas medicinales y otros productos forestales diferentes de la madera. El Panel dijo,

... si el acceso a estos recursos diferentes de la madera se viera considerablemente restringido por las operaciones madereras, no habría manera de compensar esa pérdida. El experto del Panel observa que para los habitantes del bosque que tienen dificultades para satisfacer sus necesidades de subsistencia, la promoción de la industria maderera, o la comercialización de productos de exportación no es la única ni la mejor manera de resolver el problema de la pobreza. En cambio, es de vital importancia, en primer lugar, asegurar una vida orientada a una amplia

subsistencia. Necesitan todos los medios para una vida saludable con un suministro de alimentos apto desde el punto de vista nutricional, obtenido en formas culturalmente apropiadas. Lo que piden en primer lugar es una amplia base de subsistencia que también pueda brindar medios para satisfacer sus necesidades sociales y culturales, en lugar de beneficios económicos de corto plazo aportados por la explotación forestal industrial y actividades conexas, que podrían poner en riesgo su base de subsistencia en el más largo plazo.<sup>9</sup>

"El Presidente de la RDC firmó un documento que reconoce a los pueblos indígenas. Este es un gran paso adelante."

—**Pacifique Mukumba Isumbisho**, Solicitante en el Proyecto Forestal de la RDC y Director Ejecutivo de CAMV

Presentada la Solicitud de Inspección, personal del Banco participó en la publicación de *Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda* (Debroux y autores varios 2007). Esta publicación, al igual que la Respuesta de la Administración al Informe de Investigación del Panel, reflejó un mayor foco en los derechos e intereses de los pueblos pigmeos y otras comunidades forestales, y enfoques para comprender el alto valor de los muchos productos forestales no madereros, yendo mucho más allá del anterior énfasis en el valor medido en función de ingresos y empleos vinculados con las operaciones de explotación forestal industrial.

Sin embargo, en lo que se refiere a resultados en el campo, algunos temas significativos continuaron persistiendo debido a la falta de especificidad del Plan de Acción de la Administración del Banco. Durante la reunión de Directorio sobre la investigación, éste enfatizó la necesidad de "adoptar y desarrollar de manera ulterior pasos específicos para corregir las falencias y aplicar las lecciones aprendidas".<sup>10</sup> La Presidencia del Panel observó que el Plan de Acción propuesto

... contiene importantes elementos pero requiere especificidad, particularmente con respecto a las acciones exigidas por las políticas del Banco para atender plenamente a la tenencia de la tierra y otros derechos de los pueblos pigmeos en los bosques de la RDC, y para manejar los problemas en el proceso de revisión de las concesiones de explotación forestal, incluidos los informes de importantes violaciones a la Moratoria sobre nuevas concesiones.<sup>11</sup>

A la hora de escribir esto, la historia todavía no ha terminado. La Administración del Banco presentó su informe de avance de 12 meses al Directorio en marzo de 2009 (con dos meses de retraso). Este informe de avance describe el proceso de revisión de las concesiones de explotación forestal llevado a cabo durante 37 meses, la asistencia de expertos externos y un observador independiente, y la integración del grupo de trabajo técnico y comisión interministerial. Señala que de los 133 representantes (116 son representantes de las poblaciones locales y "17 de los pueblos indígenas") que pudieron asistir a la reunión de la comisión en Kinshasha para la revisión de los 156 títulos de concesiones de explotación forestal, 17 pudieron participar en las sesiones plenarias para decidir sobre la conversión de los títulos. Con respecto a los resultados, el informe de avance indica que el proceso conducirá a una "drástica declinación" de las áreas boscosas bajo concesión:

De un total de 156 solicitudes, solamente 65 fueron consideradas elegibles para su conversión. Suponiendo que todas las empresas sean capaces de negociar con éxito convenios de responsabilidad social y ambiental con las poblaciones indígenas y locales, el área a ser convertida en concesiones de gestión forestal de largo plazo en la RDC será de 9,7 millones de hectáreas, una drástica reducción con respecto a las 43,5 millones de hectáreas previas a la reforma forestal de 2002 y las 22,4 millones de hectáreas anteriores a la revisión. [énfasis agregado].<sup>12</sup>

"En la República Democrática de Congo (2007), el informe de investigación del Panel sobre la reforma de la política forestal atrajo mucha atención hacia los intereses de los pigmeos, cuyas vidas están ligadas a los bosques y que anteriormente habían sido ignorados por el programa. Por primera vez tienen representación y ahora se deben considerar sus intereses vitales cuando se diseñan programas forestales en África."

—**Edith Brown Weiss**, ex Presidente del Panel

En su declaración escrita del 2 de marzo de 2009—aproximadamente la misma fecha en la que fue entregado el informe de avance de la Administración del Banco—representantes de las poblaciones pigmeas afectadas dan otra visión de esta historia. Escriben:

Nos dirigimos a uds. para expresar nuestra desilusión por la forma en la que se están llevando a cabo las reformas del sector forestal en la actualidad en nuestro país y, sobre todo, el giro que están tomando en el presente. El proceso de reforma ha violado e ignorado totalmente de manera persistente, deliberada y discriminatoria los derechos de los pueblos indígenas pigmeos que viven y/o dependen de los bosques.<sup>13</sup>

En otras secciones, la declaración menciona algunos resultados positivos. Refiriéndose a la inclusión de dos representantes del pueblo pigmeo como miembros permanentes de la comisión interministerial de revisión jurídica de los títulos forestales, la declaración indica que “si bien esta representación es simbólica en cuanto a número, refleja un importante principio ya que reconoce la particularidad de que los pigmeos dependen del bosque y sus derechos asociados... Valoramos en gran medida el reconocimiento de que los pigmeos son la población indígena de la RDC. Hablando francamente, este avance es inédito en el contexto congoleño...”<sup>14</sup>

Sin embargo, la declaración indica que dado que los representantes indígenas en la Comisión eran “limitados en número y mal preparados para participar en las discusiones, los delegados no pudieron influir de manera decisiva en las decisiones... aún cuando tales decisiones iban en contra de los intereses de las comunidades o de los países”, y no estuvieron involucrados en las discusiones interministeriales cuando se consideraban las apelaciones de las empresas de explotación forestal. La declaración expresa el temor de que los resultados de la comisión interministerial “...ya de por sí bastante débiles y mixtos, ahora corren el riesgo de ser revertidos”.

En vista de estas preocupaciones, la declaración le solicita a Su Excelencia, el Ministro, que instruya con prontitud a los tenedores de títulos a cesar en sus actividades, aplique el Decreto del 23 de enero de 2009 sobre la implementación de las decisiones, rechazando las solicitudes de conversión, se abandonen los intentos de cuestionar o reabrir las decisiones de la comisión interministerial, se acelere los pasos relativos al proceso de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degrado (REDD), y se emita un decreto para mantener la moratoria sobre nuevas concesiones “por lo menos durante diez años con vistas a completar la zonificación de los bosques y asegurar que la administración forestal tenga todas las capacidades necesarias para fiscalizar las reformas en el terreno”.

El Panel destaca la importancia del informe de avance de la Administración y la declaración de los representantes del pueblo pigmeo, pero no ha sido autorizado a realizar ninguna verificación de seguimiento para poder brindar su propia evaluación de la actual situación.

### ***Reducción de la Pobreza en China Occidental***

Una investigación de los primeros años del Panel en relación con el Proyecto de Reducción de la Pobreza en China Occidental, ilustra desafíos similares para afectar el curso de un

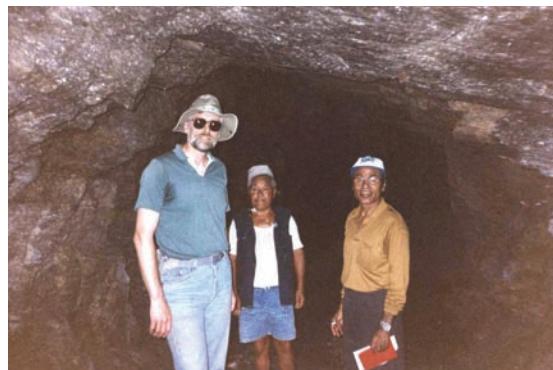
proyecto. Supuestamente el Proyecto de Qinghai debía beneficiar a 57.775 agricultores pobres que eran amenazados por la erosión de sus tierras debido a la alta presión demográfica. Se planificó un reasentamiento voluntario para llevar a los agricultores a un área de tierras secas en una Prefectura Autónoma Tibetana y Mongol, donde disfrutarían de derechos de uso de tierras cultivables. Una organización no gubernamental con sede en Estados Unidos presentó una Solicitud en nombre de los tibetanos y mongoles residentes en el área del proyecto, quienes temían pronunciarse contra el gobierno.

A los Solicitantes les preocupaba que la transferencia de no-mongoles y no-tibetanos hacia un área tradicionalmente tibetana diera como resultado riesgos sociales y ambientales, conflictos por los recursos y serias tensiones étnicas. La investigación del Panel de Inspección descubrió amplias violaciones de políticas del Banco y específicamente determinó que en el diseño del proyecto se le había negado participación en el proceso de preparación y consulta a los grupos étnicos más vulnerables. A pesar de los esfuerzos de la Administración por rectificar los incumplimientos, el Directorio no logró acordar sobre las recomendaciones propuestas y el prestatario decidió utilizar recursos propios para financiar el proyecto.

#### *Nepal: Proyecto Hidroeléctrico Arun III propuesto y reestructuración de crédito de la AIF*

El Proyecto Arun III (1994) fue el primer caso que investigó el Panel de Inspección. Se trataba del proyecto de una central hidroeléctrica iniciado por el gobierno de Nepal, en el río Arun, que incluía una gran represa, una central eléctrica y un camino de acceso. El proyecto sería financiado por el Banco y su costo se estimaba en U\$S 800 millones lo que, entre otros costos sociales, ambientales y de reasentamiento, plantearon preocupación en torno a las posibilidades de la economía de Nepal para sustentar este gran proyecto. En octubre de 1994 el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección planteando varios reclamos; entre ellos, la inquietud de que los indígenas que serían desplazados por el camino de acceso propuesto no serían indemnizados de manera adecuada.

El Panel realizó una investigación y determinó que el Banco no había observado los requisitos de la política para la supervisión del programa de reasentamiento y que a pesar de las medidas correctivas propuestas, persistían varios problemas, incluido el gasto que representaba el proyecto en relación con la economía global de Nepal. En particular, el informe del Panel planteó interrogantes con respecto a la justificación económica del proyecto, lo que finalmente condujo a que el Banco realizará una revisión independiente de este aspecto. Después de recibir el informe de investigación del Panel y analizar el estudio independiente, el entonces presidente del Banco James Wolfensohn retiró el apoyo del BIRF/AIF al proyecto.



**Arriba:** China: Pobreza en la zona occidental — Miembro del Panel, consultor e intérprete mirando un mapa de la Provincia de Qinghai

**Abajo:** Nepal: Arun III — Miembro del Panel en el lugar del proyecto

### *Proyecto integrado de saneamiento ambiental y gestión de la zona costera de Albania*

En 2007 el Panel investigó un proyecto financiado por el Banco en Albania que ilustra las dificultades y los resultados de las investigaciones y análisis del Panel. Según se describe en más detalle en el apéndice I, el Panel recibió una Solicitud de Inspección de familias residentes en el área costera sur de Albania, en el pueblo de Jale, cuyas viviendas acababan de ser demolidas. La Solicitud planteaba que el proyecto financiado por el Banco que apoyaba el ordenamiento territorial en la zona costera había contribuido a estas demoliciones, y que éstas habían tenido lugar infringiendo la política del Banco sobre reasentamiento involuntario.

En su respuesta inicial a esta Solicitud, la Administración del Banco alegó que no solamente no existía ninguna violación a las políticas, sino que el proyecto financiado por el Banco no tenía absolutamente ninguna relación, directa o indirecta, con las demoliciones. La Administración del Banco también afirmó que al aprobarse el proyecto, el gobierno había acordado una moratoria a las demoliciones en la zona costera cubierta por el proyecto financiado por el Banco, hasta tanto se establecieran los criterios y condiciones para asegurar la protección de los derechos e intereses de las personas vulnerables y afectadas, en caso de hacerse necesario su reasentamiento. Según la Administración, esa moratoria servía como salvaguardia contra el “riesgo crítico” de demoliciones en el área del proyecto.

Sin embargo, durante su investigación el Panel se enteró de que tal moratoria no existía. Se estableció que la Administración había falseado los hechos no solamente ante el Panel, sino también en el Documento de Evaluación de Proyecto y en la reunión de Directorio en la que se había aprobado el financiamiento para el proyecto. El Panel también descubrió vínculos documentados significativos entre el proyecto financiado por el Banco y las demoliciones que efectivamente habían ocurrido en Jale, en contraposición con la negación de tal conexión por parte del Banco. Sin embargo, el Panel tuvo que enfrentar muchas dificultades para descubrir esta información porque la Administración del Banco, a diferencia de lo habitual, estuvo lejos de ser abierta en el suministro de información y explicaciones al Panel sobre hechos clave vinculados con el proyecto. También se pusieron al descubierto otros importantes problemas y errores, incluida una

Albania: Gestión de la zona costera — el lugar del proyecto



marcada deficiencia por parte de la misión de constatación enviada por el Banco para estudiar e informar de manera precisa sobre aspectos materiales relativos a las demoliciones, y una decisión mal concebida de presentar una “fe de erratas” para rectificar el Documento de Evaluación de Proyecto unos tres años después la aprobación el mismo, sin una clara explicación o acciones sugeridas para subsanar el problema subyacente.

El Informe de Investigación final del Panel documentó estos errores de manera fáctica, además de la actitud desafortunadamente reticente de algunas personas en la Administración del Banco para responder a las averiguaciones del Panel durante la investigación. El Panel también descubrió que la decisión de la Administración del Banco de no aplicar la Política sobre Reasentamiento Involuntario a las demoliciones en Jale y el desarrollo del plan de zonificación de la costa sur violaban la política del Banco.

Después de muchos meses de un difícil proceso de inspección, la Administración del Banco produjo su Respuesta al Informe de Investigación del Panel. En ella se reconocían plenamente los errores del Banco en el proyecto, de principio a fin, y se proponían acciones para subsanar los daños sufridos por los Solicitantes, incluido el uso de recursos propios del Banco en caso que el prestatario decidiera no brindar tal asistencia e indemnización. La Administración del Banco también decidió suspender los desembolsos al proyecto, suspensión que continúa vigente a la hora de escribir este informe. El Panel entiende que esta respuesta franca y abierta de la Administración fue el resultado del involucramiento de funcionarios en los más altos niveles del Banco y su Administración, y felicitá al Banco por su acción.

### *Empoderamiento de los afectados: un elemento en común*

Un elemento común que une a estos y otros casos es el empoderamiento de los afectados, dándoles una mayor participación en acciones que les conciernen. Como se reveló más arriba, muchos casos del Panel involucran falta de consulta y participación local en el desarrollo del diseño de los proyectos, ya sea que se refiera a disposiciones económicas, ambientales o sociales.

Otra característica común es la reducción de la pobreza y los temas relacionados con la misma. En todo el espectro de proyectos investigados, los análisis del Panel se centraron tanto en los riesgos potenciales de empobrecimiento como en instancias efectivas en las que el abandono de las políticas del Banco redujo de manera significativa el impacto esperado de los proyectos en términos de alivio de la pobreza. Además, los análisis del Panel, cuando son seguidos por acciones de la Administración del Banco para corregir los errores, les brindaron a los Solicitantes—y a muchos otros afectados que estaban en la misma situación—una protección adicional contra riesgos del proyecto tales como pérdida de medios de subsistencia, pérdida de acceso a recursos vitales, o indemnizaciones inadecuadas.

Otro tema comúnmente analizado fue el de los derechos de los pueblos indígenas. En todos los casos que tenían que ver con áreas habitadas por grupos indígenas, sus derechos fueron respaldados, de acuerdo con la política del Banco. Recientemente algunos miembros de las comunidades indígenas de la costa norte de Honduras confirmaron este efecto, indicando: “llevarle nuestras preocupaciones al Panel de Inspección permitió que se nos escuchara al más alto nivel del Banco Mundial y de nuestro propio gobierno” (**Solicitantes de Honduras**).

Nepal: Arun III—  
Miembros del Panel  
en la primera visita  
de campo del Panel



## INFLUENCIAS SOBRE PROYECTOS SIMILARES A LOS QUE FUERON OBJETO DE UNA SOLICITUD DE INSPECCIÓN

Además de los beneficios resultantes en forma directa para los afectados por un proyecto, las investigaciones del Panel también tienen efectos en otros proyectos en sectores o contextos similares. Los resultados de la investigación del Panel en las operaciones forestales de Camboya ilustran este punto. La Respuesta de la Administración del Banco a la investigación del Panel planteó una serie de “lecciones aprendidas” y un nuevo marco para la Gestión de Recursos Naturales que fortalece y enriquece los esfuerzos del Banco para contemplar toda la gama de aspectos sociales, ambientales y económicos involucrados en las iniciativas vinculadas con los bosques, entre ellos temas críticos de derechos de tenencia de tierras de comunidades que habitan en zonas boscosas o sus alrededores, participación y transparencia.

Este nuevo marco es un hito importante y un precedente para futuras operaciones del Banco en el campo. Al finalizar la investigación, uno de los expertos del Panel—un experto social en temas forestales que tiene muchos años de trabajo en esfuerzos de asistencia al desarrollo y conservación de bosques en la región—comentó que nunca había esperado que el Banco Mundial desarrollara una respuesta tan integral e importante como esa.

Las investigaciones del Panel en relación con el proyecto WAGP y otros que involucran “asociaciones público-privadas” brindan una segunda ilustración de la manera en la que una investigación puede influir en proyectos posteriores financiados por el Banco. Como ya se señaló, la Administración del Banco asumió un compromiso significativo, en respuesta a estas investigaciones, en el sentido de aplicar las lecciones aprendidas a otros proyectos con una estructura similar, incluidos los métodos de supervisión y el seguimiento de la capacidad y desempeño de los socios del sector privado en la aplicación de las acciones necesarias para dar cumplimiento a las políticas de salvaguardias del Banco.

“El Panel ha tenido un impacto real en el Banco, debido al constante flujo de casos. En promedio, han tenido unos tres reclamos por año, por lo que ni la Administración ni el Panel han sido abrumados o sobrepasados. Al comienzo, la Administración tenía mucho temor de que el Panel abriría las compuertas a un mar de reclamos, pero esto no sucedió. También se pensaba que el Panel sería manipulado por las ONG, pero tampoco eso ha ocurrido”.

—Alvaro Umaña, ex Miembro del Panel

Nigeria: Proyecto de Gasoducto de África Occidental — Área de Badagry



## INFLUENCIAS A UN NIVEL INSTITUCIONAL MÁS AMPLIO

La existencia del Panel como brazo del Directorio y mecanismo de reclamo a disposición de los afectados ha generado incentivos para que los funcionarios del Banco dediquen una atención mayor a la apropiada aplicación de las políticas y procedimientos del Banco, con el propósito de prevenir los problemas antes de que surjan (y, por extensión, antes de que puedan iniciar el camino hacia el Panel de Inspección). Esta es una ventaja saludable y fundamental de contar con un mecanismo independiente de reclamo que apoya la misión esencial del Banco Mundial, la cual es el diseño e implementación de proyectos que integren necesidades sociales, económicas y ambientales para beneficio de las personas afectadas.

Una de las maneras más importantes en las que el Panel promueve el cumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco se concreta inclusive en ausencia de una Solicitud de Inspección formal. Como se describe en el capítulo 3, una característica del Panel es que los afectados, antes de presentar una Solicitud de Inspección al Panel, deben primero ponerse en contacto con la Administración del Banco con el propósito de que se atiendan sus inquietudes. El Panel sabe de muchas instancias, a lo largo de los años, en las que la Administración del Banco y el personal encararon esfuerzos adicionales para resolver las inquietudes de personas afectadas, simplemente porque eran conscientes de que se podía presentar una Solicitud de Inspección ante el Panel.

Además, los hallazgos del Panel constituyen un registro que pueden utilizar los departamentos operativos del Banco al trabajar en nuevos proyectos en los que surgen temas de política vinculados con evaluación ambiental, desplazamiento involuntario y reasentamiento, pueblos indígenas, etc. Algunos hallazgos del Panel son relevantes para todos los proyectos en general, por ejemplo la necesidad de realizar consultas efectivas y lograr la participación de las personas afectadas, la necesidad de asegurar que se monitoree la calidad técnica y de contar con personal en número suficiente en la supervisión, la necesidad de que los afectados aparezcan “en la pantalla de radar” de los proyectos inclusive (o a veces especialmente) si no forman parte de los beneficiarios a los que el proyecto está destinado. La institución misma ha reconocido que algunos hallazgos del Panel tienen implicaciones y ofrecen aprendizajes para todo el Banco, que van mucho más allá del caso individual que esté siendo considerado.

La investigación del Panel en el caso del Proyecto de la Zona Costera de Albania es una fuerte ilustración de este efecto institucional más amplio, a partir de la investigación de un caso individual. En respuesta a los hallazgos del Panel sobre falsa información y falseamiento de datos críticos en los documentos del proyecto relevantes para salvaguardar de serios riesgos en el proyecto, la Administración adoptó la extraordinaria medida de imponer una revisión general de todos los documentos de evaluación de proyecto, tanto de los proyectos que se encontraban en curso en el Banco como de los que estaban en etapas avanzadas de planificación, para determinar si podían haberse producido otras instancias de falseamiento de datos sustanciales y salvaguardias contra riesgos.

La investigación de Albania presentó otro tema importante para la institución como un todo. Uno de los hallazgos del Panel fue que el Banco había infringido su Política de Reasentamiento Involuntario en relación con las demoliciones ocurridas en Jale, y que por consiguiente bajo dicha política los Solicitantes tenían derechos (a indemnización y asistencia) que no habían sido atendidos. Sin embargo, el prestatario señaló que no podía ser obligado a proveer tal asistencia o indemnización según la política porque en los documentos del proyecto el Banco no había incluido ninguna cláusula que lo exigiera.

“Le ha dado a la Administración del Banco y a los gerentes de proyectos más conciencia de los riesgos de lo que están haciendo, y de que si existe un reclamo tendrán que enfrentar las consecuencias. Creo que la Administración es ahora más cuidadosa y menos proclive a tomar “atajos” que antes de que existiera el Panel”.

—Pieter Stek, ex Director Ejecutivo del Banco Mundial

"La respuesta institucional frente a los reclamos presentados ante el Panel ha sido mixta, tanto a nivel de proyecto específico como en un plano más general de políticas. En algunos casos, quienes reclamaron ante el panel de inspección han logrado bloquear proyectos atroces, y se han producido algunos esfuerzos institucionales para encarar de manera más integral las políticas ambientales y sociales. Al mismo tiempo, el Banco está intentando activamente limitar su responsabilidad a través del proceso del Panel de Inspección reformulando y, por lo menos en algunos casos, debilitando su marco de políticas ambientales y sociales".

—**Smitu Kothari**, fundador de Lokayan and Intercultural Resources, en el Prefacio a la edición india de *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Nueva Delhi, 2003

En este contexto, la Administración del Banco—siguiendo la pauta marcada por el liderazgo al más alto nivel de la organización—reconoció su responsabilidad de remediar los daños que los Solicitantes habían sufrido debido a la falta de aplicación de la política de reasentamiento por parte del Banco, y en su Respuesta al Directorio incluyó un compromiso de usar los propios recursos del Banco, de ser necesario, a este fin. A la hora de redactar este informe, dicho compromiso está siendo implementado activamente en el terreno con la participación directa de los Solicitantes afectados, y es supervisado de manera regular por las misiones del Banco. El compromiso también incluye asistencia financiera del Banco para cubrir los costos de contar con asistencia jurídica competente, actualmente incurridos por los Solicitantes en la búsqueda de remedios judiciales. Esta acción de la Administración del Banco sienta un

importante precedente en futuros esfuerzos del Banco para responder a daños identificados en las investigaciones del Panel.

Otras investigaciones del Panel condujeron a distintos compromisos asumidos por la Administración del Banco con implicancias en el plano de la institución como un todo. En respuesta a las investigaciones en los proyectos del área forestal en la RDC y el WAGP, por ejemplo, la Administración del Banco asumió importantes nuevos compromisos de ampliación de los recursos para la supervisión y contratación de especialistas en salvaguardias en proyectos en la región de África, y reconoció la necesidad sistemática de hacer más y mejor en el manejo de los temas de desplazamiento y reasentamiento involuntario.

En respuesta a la investigación del Panel en Honduras, la Administración informó al Panel que está considerando nuevos enfoques para asegurar que las consultas con pueblos indígenas se realicen de una forma que sea apropiada conforme a los derechos y necesidades de dichos pueblos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la manera en la que eligen ser representados en su trato con entidades y organizaciones externas. Con respecto a temas de consulta e incumplimiento en términos más generales, el Panel supo que sus hallazgos en varias investigaciones han contribuido a la decisión adoptada por la Administración del Banco de revisar de manera intensiva el enfoque para las consultas, incluido el nivel de participación directa de personal del Banco en las reuniones con comunidades afectadas, además de revisar una apropiada división de roles entre el Banco y el prestatario en los procesos de consulta.

## MODELO PARA INSTITUCIONES SIMILARES EN OTRAS ORGANIZACIONES

Como se menciona en el capítulo 1, el Panel ha servido como modelo para la creación de mecanismos e instancias independientes de responsabilidad y transparencia en otras instituciones financieras y organizaciones de desarrollo internacionales. Algunos de estos mecanismos más recientemente establecidos tienen características de las que actualmente carece el Panel; por ejemplo, facultades para realizar un seguimiento de las acciones a posteriori de una investigación, y procedimientos más formales de resolución de problemas. Sin embargo, tal como lo refleja la revisión de la bibliografía que aparece en el Anexo A del capítulo 6, muchos de los Informes de Investigación del Panel son tema de debate en aulas universitarias de todo el mundo, para estudios del desarrollo, ciencias políticas, gestión de recursos naturales o ciencias sociales. La convocatoria iniciada por el Panel a reuniones anuales de mecanismos de responsabilidad y transparencia también se ha convertido en un acontecimiento recurrente, que multiplica

las oportunidades para intercambiar reflexiones sobre nuevos elementos de trabajo e identificar métodos para mejorar los esfuerzos destinados al alivio de la pobreza en las respectivas instituciones.

## NOTAS

1. “Comunicado de prensa: El desafío urbano de India: Construir mejor combatiendo la pobreza”, página 1, <http://www.inspectionpanel.org>.
2. “Camboya: Informe de Investigación del Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales”, página xix, <http://www.inspectionpanel.org>.
3. “Camboya: Informe de Investigación del Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales”, párrafo 125, <http://www.inspectionpanel.org>.
4. “Camboya: Informe de Investigación del Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales”, párrafo 413, <http://www.inspectionpanel.org>.
5. “Camboya: Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales — Informe y Recomendación de la Administración en Respuesta al Informe de Investigación del Panel de Inspección”, párrafo 87, <http://www.inspectionpanel.org>.
6. “Camboya: Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales — Informe y Recomendación de la Administración en Respuesta al Informe de Investigación del Panel de Inspección”, párrafo 88, <http://www.inspectionpanel.org>.
7. “Camboya: Proyecto Piloto de Gestión y Control de Concesiones Forestales — Informe y Recomendación de la Administración en Respuesta al Informe de Investigación del Panel de Inspección”, párrafo 89, <http://www.inspectionpanel.org>.
8. Comunicado de prensa “Directorio del Banco Mundial analiza la investigación del Panel de Inspección sobre operaciones en el sector forestal de la República Democrática del Congo”, <http://www.inspectionpanel.org>.
9. “RDC: Donación de Apoyo Transitorio para la Recuperación Económica y Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social-Informe de Investigación”, página xix, <http://www.inspectionpanel.org>.
10. Comunicado de prensa “Directorio del Banco Mundial analiza la investigación del Panel de Inspección sobre operaciones en el sector forestal de la República Democrática del Congo”, pág. 2, <http://www.inspectionpanel.org>.
11. Comunicado de prensa “Directorio del Banco Mundial analiza la investigación del Panel de Inspección sobre operaciones en el sector forestal de la República Democrática del Congo”, pág. 2, <http://www.inspectionpanel.org>.
12. RDC: Informe de Avances en la Implementación del Plan de Acción de la Administración, párrafo 3.5, <http://www.inspectionpanel.org>.
13. Declaración del 2 de marzo de 2009, de *Dynamique Des Groupes Des Peuples Autochtones* (traducido del francés).
14. Declaración del 2 de marzo de 2009, de *Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones*, dirigido al Ministro de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Turismo de la República Democrática del Congo (originalmente en francés).



Panamá: Administración de Tierras — el equipo del Panel explicando el proceso del Panel a solicitantes en la Provincia de Bocas del Toro

## CAPÍTULO 6

# PERSPECTIVAS SOBRE EL PANEL DE INSPECCIÓN AL CABO DE 15 AÑOS

Este capítulo incluye las reflexiones de distintas personas que estuvieron estrechamente vinculadas con la formación y el fortalecimiento del Panel de Inspección. También presenta una revisión de la bibliografía, documentando los comentarios sobre el Panel de Inspección, y una breve nota sobre criterios de evaluación aplicables a la valoración de los mecanismos de responsabilidad y transparencia.

### REFLEXIONES DE EDUARDO ABBOTT, SECRETARIO EJECUTIVO FUNDADOR DEL PANEL DE INSPECCIÓN (1994–2006)



**Eduardo Abbott** ocupó el cargo de Secretario Ejecutivo del Panel de Inspección durante 12 años, de 1994 a 2006. Como responsable de la Secretaría desde que el Panel fuera creado, fue fundamental en el desarrollo del Panel como institución y desempeñó un importante papel en su fortalecimiento. También asesoró a otras instituciones durante el establecimiento y revisión de funciones de inspección similares. Antes de ingresar al Panel, trabajó 15 años como Asesor Letrado Superior y Asesor Letrado Principal de Política Operativa en el Departamento Legal del Banco Mundial.

Este libro contiene un conceptuoso resumen de los logros y desafíos del Panel de Inspección hasta el presente. El propósito de esta nota es agregar algunas reflexiones en relación con decisiones y pasos clave adoptados al inicio de sus tareas, que le permitieron al Panel de Inspección cumplir 15 años de operaciones como un mecanismo de responsabilidad y transparencia independiente y altamente considerado. El Panel de Inspección fue el primer mecanismo operativo de responsabilidad y transparencia de una institución financiera internacional (IFI). La instauración del Panel como un vehículo sin precedentes para que los ciudadanos privados presentaran sus inquietudes en relación con alguno de los proyectos financiados por el Banco y exigieran una revisión independiente e imparcial de sus reclamos no solamente creó una nueva ruta para la sociedad civil en el derecho internacional sino que también implicó una pesada carga para los primeros Miembros del Panel de Inspección. Eran conscientes de que cada paso y cada decisión que tomaran inevitablemente tendrían importantes consecuencias para el futuro del Panel, y para los mecanismos similares que estaban comenzando a desarrollarse cuando el Panel inició sus operaciones en agosto de 1994.

Si bien cada Miembro del Panel ha realizado contribuciones sustanciales a la estructura y operaciones del Panel a lo largo

del tiempo, el papel de los primeros Miembros fue clave para determinar la posición, credibilidad e independencia del Panel de Inspección, tanto dentro del Banco como ante las personas afectadas, organizaciones no gubernamentales, académicos y otras IFI, lo que era de la mayor importancia.

Se han escrito sobre el Panel más de 100 trabajos académicos, algunos libros e incontables artículos periodísticos. Si bien en ellos se ha analizado cada aspecto de su establecimiento, funciones, rol y significancia en el contexto del derecho internacional y sus contribuciones efectivas y percibidas a las operaciones y el desarrollo de las políticas del Grupo Banco Mundial, son pocos los que se han concentrado en los pasos iniciales de lo que, en su momento, era un atrevido experimento en la responsabilidad y transparencia de las IFI.<sup>1</sup>

En este contexto, considero que una nota retrospectiva sobre los acontecimientos clave ocurridos en las operaciones iniciales del Panel que tuvieron una importante influencia en la independencia, autoridad y accesibilidad del Panel para los posibles Solicitantes podría ser de interés para los lectores de este libro.

Los Miembros del Panel recién designados advirtieron en su primera reunión que para que el Panel fuera creíble y cumpliera con éxito la misión que le había sido asignada, debían afirmar la independencia del Panel con respecto a la Administración del Banco y usar todos los recursos brindados por la Resolución<sup>2</sup> para que esta independencia fuera real y efectiva.

La Resolución establecía algunas importantes salvaguardias para asegurar la independencia de las personas que fueran designadas como Miembros del Panel. Por ejemplo, se excluía a quienes hubieran trabajado para el Grupo Banco Mundial (World Bank Group, WBG) en cualquier cargo durante los dos años anteriores, su nominación la realizaba el Presidente en consulta con los Directores Ejecutivos y eran nombrados por el Directorio; y, lo más importante, estaban impedidos de trabajar para el WBG “al finalizar su servicio en el Panel”.<sup>3</sup> Si bien útiles para asegurar la independencia de sus miembros, estas salvaguardias no garantizaban la independencia del propio mecanismo al interior a la burocracia del Banco Mundial. Los Miembros del Panel, y en especial el Presidente recién nombrado, recurrieron a otras disposiciones de la Resolución para lograr este objetivo.

Por ejemplo, la Resolución disponía que el “Presidente, luego de consultar con los Directores Ejecutivos, asignará a un miembro del personal al Panel como Secretario Ejecutivo, el que no necesitará actuar a tiempo completo hasta que la carga de trabajo lo justifique”. Una de las primeras acciones del Presidente del Panel fue llevar al Secretario Ejecutivo recién designado a una reunión con el Presidente del WBG, en la que literalmente exigió que el de Secretario Ejecutivo fuera un cargo a tiempo completo en el Panel, dependiera de manera funcional y administrativa exclusivamente del Panel, y se le dieran los recursos necesarios, incluido personal de apoyo, para poder cumplir sus funciones. El Presidente lo aceptó, y así quedó establecida la Secretaría del Panel, que ni siquiera había sido contemplada en la Resolución.<sup>4</sup>

El mismo párrafo<sup>5</sup> de la Resolución disponía que el “Panel recibirá los recursos presupuestarios suficientes para llevar a cabo sus actividades”. Por lo tanto, en la misma reunión con el Presidente, se acordó que el Panel recibiría un presupuesto anual que sería administrado por el Secretario Ejecutivo, sujeto a los procedimientos contables y de auditoría normales del Banco, bajo la supervisión y guía del Presidente del Panel. A lo largo de los años, este presupuesto, con pocas excepciones, ha sido suficiente para permitir que el Panel realizará sus actividades según lo contemplado en la Resolución.

Después de la creación de la Secretaría, la ubicación del Panel en la estructura administrativa del Banco quedó más clara, si bien algunos consideraban al Panel como una mera unidad de apoyo al Directorio Ejecutivo, a semejanza de las Secretarías de las Comisiones del Directorio que operaban bajo el Secretario y el Vicepresidente del Banco.

No obstante, esto nunca fue así y, después de algunas escaramuzas burocráticas, dicha confusión quedó aclarada y el Panel pudo operar con la necesaria independencia con respecto a la Administración del Banco.

Pronto surgió una prueba de la independencia del Panel, duramente ganada, en su manejo de la segunda Solicitud de Inspección recibida. La Solicitud se relacionaba con la indemnización por expropiaciones y el otorgamiento de créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) a Etiopía. El Solicitante planteó inquietudes con respecto al programa de asistencia financiera de la AIF a Etiopía porque, en su opinión, tal asistencia alentaría o inclusive legitimaría la posición del gobierno de negarse a indemnizar a ciudadanos extranjeros cuyos activos habían sido expropiados o nacionalizados. El Panel rechazó la Solicitud de Inspección porque, entre otras cosas, el Solicitante todavía no le había pedido formalmente indemnización al gobierno etíope y, en consecuencia, ni siquiera se podía establecer si el daño alegado era posible.

A pesar de que el Panel hubiera rechazado la Solicitud, la Administración le envió un memorando al Directorio—del que no envió copia al Panel—pidiendo autorización para “instruir” al Panel que su jurisdicción estaba limitada a proyectos específicos y no incluía todo el programa global de préstamos a un país. Los Miembros del Panel reaccionaron con rapidez; si bien no objetaron en principio la propuesta de la Administración de que el Panel solamente analizara proyectos financieros realizados por el Banco, sí objetaron de manera enérgica el procedimiento usado por la Administración en relación con el Directorio y, todavía más, la idea de recibir instrucciones de la Administración en lugar de recibirlas del Directorio. Una preocupación conexa era el significado preciso del término “proyecto” empleado por la Administración en su memorando al Directorio. Se hizo entonces una reunión del Panel con los Gerentes Superiores que estaban dirigiendo el Banco después de la muerte del Presidente Lewis Preston. En dicha reunión se hicieron una serie de acuerdos con respecto a la manera en la que la Administración debía contactar al Directorio en relación con temas atinentes al Panel, y de qué manera debía informarse por adelantado al Panel de cualquier iniciativa o asunto que se fuera a presentar al Directorio que de cualquier manera se refiriera o afectara al Panel o su papel y funciones.

Otro muy importante acuerdo tenía que ver con las facultades del Panel para revisar de manera independiente y, llegado el caso, investigar las actividades del Banco: se acordó que el término “proyecto” usado en la Resolución sobre el Panel y documentos relacionados incluía proyectos de inversión y préstamos de ajuste y sectoriales (actualmente denominados Préstamos para Políticas de Desarrollo), en resumen, prácticamente cualquier actividad que fuera financiada por el Banco. El Directorio respaldó estos acuerdos y dicha interpretación de la Resolución el 6 de julio de 1995.

La independencia y autoridad del Panel también dependían de otros aspectos, tales como sus relaciones con otras unidades o departamentos del Banco que debían ser consultados por el Panel en el cumplimiento de sus deberes con arreglo a la Resolución.<sup>6</sup> Durante los primeros 15 años de operaciones del Panel, las relaciones con estos departamentos han sido muy productivas, y cualquier diferencia de opinión sobre las facultades del Panel ha sido resuelta de una forma constructiva. En muchas ocasiones, el Panel ha solicitado dictámenes del Departamento Legal con respecto a los derechos y obligaciones del Banco en relación con los prestatarios, y el contenido, significado y aplicabilidad de cláusulas y convenios legales. Sin embargo, tal como lo ha sostenido el Directorio, el Panel tiene la facultad de aplicar la Resolución a casos específicos “según lo entiende, sujeto a la revisión del Directorio” únicamente.<sup>7</sup> Además, el Panel determina la admisibilidad de una Solicitud de Inspección independientemente de cualquier opinión expresada por la Administración<sup>8</sup> e informa de manera independiente al Directorio si se han producido violaciones graves de las políticas del Banco y daños conexos, si los hubiera, en el diseño, evaluación o implementación del proyecto o programa bajo investigación.

Dado que la Resolución no era muy detallada en materia de diferentes aspectos administrativos y de procedimiento vinculados con el papel y las funciones del Panel, el Panel elaboró y aprobó una serie de Procedimientos Operativos al comenzar sus operaciones en 1994 “para agregar detalles a las disposiciones operativas” de la Resolución. Al mismo tiempo, el Panel aprobó sus propios Procedimientos Operativos. Ambos conjuntos de procedimientos fueron enviados al Directorio Ejecutivo para su información y más tarde fueron publicados y distribuidos ampliamente entre los grupos de interés del Panel, incluido el personal y la Administración del Banco. Estos actos fueron un reflejo de la autoridad del Panel y su independencia dentro del Banco.

Los Procedimientos Operativos también constituyeron un esfuerzo para simplificar los procedimientos expuestos en la Resolución y hacer que el Panel fuera más accesible a las personas que sintieran que habían sido afectadas en forma negativa por proyectos financiados por el Banco. Además, los Procedimientos interpretaron la Resolución en una forma que más tarde fue convalidada por el Directorio. Por ejemplo, el concepto de “parte afectada” que incluye a dos o más personas que comparten inquietudes o intereses comunes, la introducción de una “revisión preliminar”,<sup>9</sup> y el registro de las Solicitudes, lo que permitió al Panel resumir las Solicitudes, agregar el contexto de las políticas operacionales vinculadas con los reclamos contenidos en éstas, y notificar al Directorio, la Administración del Banco y el público en general acerca de la recepción de la solicitud, los principales temas planteados, y el plazo en el cual la Administración debía responder a la Solicitud. El proceso de registro también se constituyó en un mecanismo eficaz para evitar el procesamiento de solicitudes frívolas o carentes de fundamentos. El proceso de registro de Solicitudes de Inspección adoptado por el Panel fue más tarde reproducido en los procedimientos de la mayoría de los mecanismos de responsabilidad y transparencia internacionales.

Todos estos pasos y decisiones, y muchos otros, tomados por los Miembros del Panel con la asistencia de gente de adentro y de afuera del Banco, abrieron el camino para el establecimiento de un mecanismo de responsabilidad y transparencia sólido y ampliamente respetado que ha incidido en la vida de los afectados en forma positiva, en muchos sentidos. El Panel fue un esfuerzo pionero.

En el transcurso de sus 15 años de operaciones, el Panel se ha atendido de manera estricta a su mandato de investigar denuncias sobre violaciones cometidas por el Banco en relación con sus políticas y procedimientos operativos y alegaciones de daños relacionados. Esto no le ha impedido al Panel involucrarse en asuntos con delicadas implicaciones políticas (por ejemplo, el Proyecto de Reducción de la Pobreza de China Occidental, el Proyecto de Reforma Agraria y Alivio de la Pobreza de Brasil, y el Proyecto de Gestión de la Zona Costera de Albania), violaciones a los derechos humanos (por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Petrolífero y Oleoducto Chad-Camerún, y el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras), y proyectos con impactos en un amplio espectro de habitantes (por ejemplo, el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai, en la India). El mismo ingenio demostrado por los primeros Miembros del Panel ha sido mantenido por sus sucesores al hacer frente a esta amplia gama de temas delicados y difíciles. Además, los sucesivos Miembros del Panel han expandido de manera creciente el papel del mismo, pero siempre dentro de los términos de la Resolución. Nuevas iniciativas han permitido la introducción de diferentes alternativas de resolución de problemas a través de las cuales, con la aprobación del Directorio, el Panel ha dado más tiempo para que la Administración atendiera a las preocupaciones de los respectivos Solicitantes, facilitando así el diálogo entre las partes para alcanzar una resolución satisfactoria. Esto augura bien para el futuro del Panel de Inspección, ya que la experiencia aconseja el uso de las múltiples iniciativas del Panel que no solamente están destinadas a cumplir con la misión que originalmente se le encomendó, sino que permiten, de manera creciente, hacerlo de una forma que impulsa los objetivos de desarrollo del Banco como institución, además de atender a las preocupaciones de quienes, en definitiva,

### **Palabras de reconocimiento a Eduardo Abbott, Secretario Ejecutivo fundador del Panel de Inspección (1994–2006)**

El Panel de Inspección desea expresar su más profundo reconocimiento a su Secretario Ejecutivo fundador, el Dr. Eduardo Abbott. El cuidado aplicado al desarrollo del Panel por Eduardo durante sus 12 años de servicio contribuyó a que éste se convirtiera en el reconocido, efectivo y respetado mecanismo de responsabilidad y transparencia que es en la actualidad. Es un verdadero pionero en su campo, que ha manejado una tarea difícil con tacto y diplomacia. Su extraordinaria capacidad, dedicación, pasión por la misión del Panel y sentido de justicia lo han convertido en modelo para cargos similares en otros mecanismos de responsabilidad y transparencia. El Panel quiere agradecer sus esfuerzos incansables en beneficio del Panel y las personas que recurren a su asistencia, su extraordinaria habilidad para guiar al Panel hacia sus metas sin desmayo, su humor y camaradería, y destacar que mucho de lo que se presenta en este libro se debe, en gran medida, a su esfuerzo.

son los destinatarios del trabajo del Banco: la población de sus países miembros prestatarios, que en última instancia es la destinataria de los esfuerzos de desarrollo del Banco.

### **REFLEXIONES SOBRE LA HISTORIA Y EL PAPEL DEL PANEL DE INSPECCIÓN A 15 AÑOS DE SU CONSTITUCIÓN, POR LORI UDALL, DIRECTORA EJECUTIVA DE MONTPELIER CONSULTING**

El Directorio Ejecutivo del Banco Mundial creó el Panel de Inspección hace 15 años, durante un período de intensa presión internacional por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) y activistas que protestaban por una serie de problemas en proyectos de gran escala tales como la represa de Sardar Sarovar en el río Narmada en India. Se conjugaron una serie de eventos que brindaron el impulso para tan auspiciosa iniciativa. Entre ellos cabe mencionar las audiencias en el Congreso de Estados Unidos, que destacaron la falta de responsabilidad y transparencia del Banco Mundial en grandes proyectos de infraestructura, la indignación pública en los países donantes y prestatarios del Banco por los impactos adversos del financiamiento brindado por la Asociación Internacional de Fomento, informes internos tales como el Informe Wapenhans (que revelaba la falta de observancia de las políticas y el fracaso de un gran número de proyectos), y la creciente conciencia dentro del Directorio Ejecutivo de que el Banco necesitaba implementar un proceso permanente para encarar de manera independiente los proyectos problemáticos y las violaciones a las políticas.

Hasta la creación del Panel en 1993, durante años las ONG y personas afectadas ya venían interactuando con el Directorio, como último recurso, para intentar que se produjeran cambios en los proyectos financiados por el Banco que presentaban problemas de infracciones de políticas. Por ejemplo, durante los ocho años anteriores a la creación del Panel, activistas de base de India hicieron el largo viaje a Washington incontables veces para reunirse con el Departamento del País de India, el Vicepresidente Regional y los Directores Ejecutivos del Banco, sólo para regresar a casa con promesas de mejoras en los proyectos que después nunca se materializaban. El Director Ejecutivo holandés Paul Arlman inclusive organizó un “seminario con el Directorio” para el conocido activista del Narmada Medha Patkar, quien interactuó con miembros del Directorio durante medio día sobre los proyectos de Narmada, Singrauli y otros proyectos problemáticos financiados por el Banco en India. Como ya es bien sabido, el

intenso trabajo de los activistas comunitarios indios tuvo como resultado que el Directorio nombrara la “Comisión Morse”, un panel independiente que investigó las infracciones a las políticas. Muchas de las características de la Comisión Morse, tales como su independencia y acceso al personal del Banco y los documentos de los proyectos, sentaron las bases para el diseño del Panel de Inspección.

La creación del Panel finalmente le abrió una puerta y le dio la posibilidad de hacerse oír a todas las personas invisibles y marginadas del mundo afectadas de manera adversa por proyectos problemáticos financiados por el Banco. Esta es la característica más esencial e innovadora del Panel. Otro aspecto importante es que el Directorio—en lugar de estar en la incómoda posición de hacer una microgestión de los proyectos y quedar enredado en controversias entre la Administración y las personas afectadas—ahora cuenta con una herramienta para asistirlo a evaluar de manera independiente el cumplimiento de las políticas en los proyectos problemáticos. En consecuencia, es oportuno que el Panel dependa del Directorio y no de la Administración. Por supuesto, no debe sorprendernos que a veces la Administración y el personal de operaciones tengan una relación de adversarios con el Panel. Es parte de la naturaleza humana ponerse a la defensiva cuando se abre una investigación sobre un proyecto a cuyo diseño, evaluación, desarrollo y supervisión uno ha dedicado parte de su carrera. Pero tal como lo plasma “Los 15 años del Panel de Inspección”, tampoco sería razonable suponer que todos los proyectos del Banco son perfectos, sin fallas o problemas de cumplimiento de las políticas, o no necesitan una evaluación independiente. El desarrollo sustentable verdaderamente inclusivo no es fácil y las voces, opiniones y verificaciones independientes sólo pueden contribuir a mejorarlo.

Cuando quienes están en la Administración o el Directorio del Banco esgrimen el argumento de los “costos” que implica el Panel de Inspección en términos de demoras de los proyectos, sólo hace falta recordar los días de Narmada, Polonoreste, Trasmigración y el préstamo al sector energético de Brasil para saber que el Banco nunca podrá regresar a la era previa al Panel. Algunos de estos proyectos fueron demorados durante años (mucho más que una investigación del Panel) debido a protestas locales, consultas públicas inadecuadas, violaciones de derechos humanos y políticas, fallas en el diseño del proyecto, falta de fiscalización ambiental y social, entre otros temas.

Existe amplia evidencia de que el Panel no solamente ha mejorado la reputación, responsabilidad y transparencia del Banco, sino que también le ha ahorrado al Banco millones de dólares al prevenir o corregir deficiencias en los diseños de los proyectos y costosos errores, y ha mejorado la calidad de los proyectos, las evaluaciones ambientales y los planes de reasentamiento. Algunos funcionarios del Banco también admiten que muchos proyectos con diseños deficientes nunca llegaron a la etapa de evaluación, en buena medida debido a la existencia del Panel.

El trabajo del Panel ha producido cambios de manera aún más profunda para las comunidades en el terreno. Algunos afectados han recibido compensaciones, ha mejorado la vida de otros, se ha empoderado a determinadas comunidades, se reconsideraron políticas locales, mejoraron las relaciones de los gobiernos nacionales con los beneficiarios de ciertos proyectos, y ha aumentado la apropiación de los proyectos por parte de los grupos de interés. Si bien es cierto que algunos proyectos se pueden

**Lori Udall** trabajó con comunidades de base en India, Indonesia, y Nepal de 1985 a 1996, promoviendo la alternativa del desarrollo impulsado de abajo hacia arriba y creando mayor conciencia internacional sobre los impactos ambientales y sociales adversos de los mega proyectos financiados por el Banco Mundial. Junto con sus colegas indios, Udall fue esencial para convencer al Directorio del Banco Mundial en el sentido de crear la Comisión Morse, que realizó una investigación independiente de un proyecto del Banco Mundial, por primera vez en la historia. Usando como modelo la Comisión Morse, Udall promovió el diseño y creación del Panel de Inspección del Banco Mundial desde 1992 en el Congreso de los EE.UU. y el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, hasta su creación en 1993.



haber demorado como consecuencia de las actividades del Panel, este costo debe ser sopesado contra la necesidad de asegurar la calidad de los proyectos y su eficacia en términos de desarrollo, así como el alcance y la inclusión de los habitantes y beneficiarios a los que están destinados. El hecho de que el Panel haya recibido hasta ahora 58 reclamos es una confirmación de su credibilidad, del profesionalismo de su trabajo, y de la confianza que ha concitado en sus destinatarios.

La relevancia del Panel ha crecido con los años. En los meses desde el inicio de la crisis financiera global, advertimos que el público global exige una mayor transparencia y responsabilidad y mejor gobernabilidad en todas las instituciones financieras nacionales e internacionales. Otros apremiantes temas sistémicos recurrentes detallados en Los 15 años del Panel de Inspección—tales como las presiones de tiempo, los temas de legado, la falta de atención a las señales de advertencia durante la supervisión, proyectos que involucran a actores del sector privado que no se manejan con el mismo marco de políticas, y la “desaparición de la pantalla del radar” de personas afectadas por el proyecto—todos subrayan hasta qué grado es oportuno el trabajo efectuado por el Panel.

El Banco ha hecho frecuente referencia a su Carta Orgánica para justificar que sus decisiones solo pueden basarse en factores económicos; en consecuencia, las decisiones del Banco no se pueden basar en temas de derechos humanos u otros. Este argumento es rechazado de manera creciente por los estudiosos y académicos, ya que se torna evidente que los temas económicos y los derechos humanos están entrelazados de manera inextricable. La aprobación en 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas resalta que el derecho económico básico a sus territorios ancestrales y la subsistencia que depende de los mismos está estrechamente ligado a los derechos humanos indígenas. Si bien el Panel no puede ocuparse específicamente de las violaciones internacionales a los derechos humanos, ha señalado que los derechos humanos están integrados en muchas de sus políticas de salvaguardia y sentó precedentes en su investigación del Proyecto de Oleoducto Chad-Camerún al sugerirle al Directorio que el Banco estudiara las consecuencias más amplias de las violaciones de los derechos humanos en relación con el cumplimiento global de las políticas en los proyectos financiados por el Banco. En proyectos en los que se han producido constantes violaciones a los derechos humanos o donde han ocurrido represalias contra los Solicitantes, tales como el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai o el Proyecto de Oleoducto Chad-Camerún, también es crítica la opción con la que cuenta el Panel para mantener en reserva la identidad de las personas amenazadas.

El papel del Banco como líder y socio en muchas iniciativas vinculadas con el cambio climático y la energía, tales como el Fondo de Desarrollo Limpio, el Fondo Estratégico del Clima, el Programa de Inversión Forestal, el Mecanismo de Asociación del Carbono Forestal, y el Programa Piloto para la Resistencia Climática, también requieren la aplicación de las políticas de salvaguardia del Banco y la jurisdicción del Panel. Dado que algunas redes de pueblos indígenas expresaron recientemente su preocupación y oposición a las iniciativas impuestas de arriba hacia abajo sobre deforestación y degradación, es bien posible que estos temas de política también se desarrollem bajo la jurisdicción del Panel.

Los acontecimientos descriptos más arriba capturan la creciente relevancia y función del Panel. El hecho de que el Panel sea tan oportuno también hace que sea un buen momento para asegurarse de que cuenta con todas las herramientas y funciones que necesita para impulsar la responsabilidad y la transparencia en el Banco. El Panel está haciendo las cosas lo mejor que puede, conforme a su actual mandato. Si bien tiene un sólido historial de trabajo en el área del cumplimiento y continúa siendo un modelo para otros mecanismos de responsabilidad y transparencia que trabajan en dicho ámbito, algunos de estos adquirieron recientemente funciones de mediación y seguimiento posterior a la inspección que incrementaron su capacidad para asistir a las personas adversamente afectadas.

La función de mediación o resolución de problemas es una vía alternativa para las personas afectadas, que parte del reconocimiento de que las quejas y denuncias de las mismas no están siempre vinculadas con el cumplimiento de las políticas, y que algunos temas o impactos pueden ser mejor resueltos usando la consulta, mediación o resolución de conflictos. Esta función está funcionando bien en la Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la CFI/OMGI, el Banco Asiático de Desarrollo, y el Banco Africano de Desarrollo.

La función de monitoreo en estos otros mecanismos de responsabilidad y transparencia es una característica crítica que asegura que las comunidades afectadas y los beneficiarios hagan propias y participen en las medidas correctivas propuestas para mitigar los daños e impactos negativos, y que las lecciones aprendidas se incorporen en las operaciones futuras en el terreno. En el Banco, la participación local o consulta en el Plan de Acción de la Administración sencillamente no es suficiente. Como lo ha subrayado la historia del Panel, con demasiada frecuencia los problemas de cumplimiento continúan existiendo meses o incluso años después de que el Panel ha investigado una denuncia, lo que ha llevado a los Solicitantes a presentar un segundo reclamo, como ocurrió en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá. El Directorio del Banco ya ha mostrado que puede pedir un monitoreo y constatación de seguimiento sin cambiar la Resolución fundacional del Panel.

En los primeros años del Panel, el Directorio pidió que monitoreara o le informara sobre proyectos tales como el Proyecto de Gestión de Recursos Naturales de Rôndonia, el Proyecto de Irrigación y Reasentamiento de Itaparica, el Proyecto del Puente Multipropósito de Jamuna. A pesar de pronunciarse para limitar la posibilidad de que el Panel monitoreara los Planes de Acción de la Administración en 1999, posteriormente el Directorio le pidió monitoreo y verificación de seguimiento en el Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá, el Proyecto de Tratamiento de Agua de Cartagena, el Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai, y el Proyecto de Administración de Tierras de Honduras. Por lo tanto, el Panel ya ha demostrado su competencia y profesionalismo en tareas de seguimiento. Esta función no se contrapondría con la función de monitoreo y supervisión general del proyecto que le cabe a la Administración, sino que estaría limitada al tema objeto de la Solicitud.

El Panel se ha distinguido en su trabajo de los últimos 15 años, pero con estas pocas innovaciones (a iniciativa del Directorio) el Panel podría concretar todo su potencial e impacto en la calidad de los proyectos, su eficacia para el desarrollo, la responsabilidad y transparencia del Banco y—lo que es más importante—darle a la gente afectada la posibilidad de apropiarse de su propio desarrollo y futuro.

Para concluir, celebro y saludo al Panel, a sus actuales y anteriores Miembros, y a sus Secretarios Ejecutivos y personal, por 15 años de arduo trabajo y perseverancia.

## **ANEXO A COMENTARIOS SOBRE EL PANEL DE INSPECCIÓN EN LA BIBLIOGRAFÍA**

Antes de la creación del Panel de Inspección, para las personas afectadas era muy difícil hacerse escuchar dentro del sistema del Banco. Durante los últimos 15 años, los investigadores han analizado en qué medida el proceso del Panel de Inspección es verdaderamente participativo, exploraron las limitaciones de su mandato e independencia, y evaluaron el impacto del Panel en el Banco y otras organizaciones internacionales. La riqueza de los diferentes comentarios ilustra la importancia del Panel y representa bien su influencia en el debate sobre la responsabilidad y transparencia de las instituciones financieras internacionales y otras.

### ***Una voz a los más altos niveles del Banco Mundial***

Conscientes de la dificultad de darles voz a personas individuales en el derecho internacional, la mayoría de los estudiosos han elogiado al Panel de Inspección como un valiente paso para aumentar la responsabilidad y la transparencia en las operaciones del Banco Mundial. Reflexionando sobre la falta de responsabilidad y transparencia previa del Banco, Hunter describe el Panel como un nuevo modelo singular y posiblemente influyente de incidencia ciudadana que “no tiene precedentes en el derecho internacional” (Hunter 2003, 202). Boisson de Chazournes, Romano, y Mackensie (2002) elogian al Panel de Inspección por facilitar la participación de organizaciones no gubernamentales en una institución que alguna vez fue hostil—o que por lo menos estaba cerrada—a dicha participación. Boisson de Chazournes señala las limitaciones para la participación en el proceso del Panel, pero aplaude el papel que ha desempeñado en el fortalecimiento del “acceso de las personas a la justicia ante una organización internacional” (Boisson de Chazournes 1999, 93).

Boisson de Chazournes también observa que el proceso del Panel refleja “la creciente importancia del individuo como emergente sujeto de derechos en las áreas del desarrollo y el medio ambiente”. Crea “una nueva vía para el diálogo entre una institución prestadora y los beneficiarios directos de sus actividades de desarrollo” (Boisson de Chazournes 2001, 84–4). El ex Presidente del Panel Richard Bissell denomina al proceso del Panel “una ventana inusual para que miembros del público accedan a procesos y normas quasi-legales” (Bissell 1997, 744), lo que les da la posibilidad de influir en la evolución del derecho internacional tal como lo practican instituciones multilaterales como el Banco (Bradlow 1994).

### ***Limitaciones para una participación sustantiva en el proceso del Panel***

Si bien el Panel fue creado para darle voz a los ciudadanos privados, algunos investigadores argumentan que su proceso refleja “una falta de verdadero compromiso con el principio de la participación” (Bissell 2001, 125). La literatura especializada ha identificado limitaciones a la participación en varias etapas del proceso del Panel, desde la solicitud de una inspección hasta asegurar que el Banco responda de manera efectiva a las quejas.

Las limitaciones para el conocimiento y acceso al Panel de Inspección comprometen la naturaleza participativa del proceso del Panel desde un comienzo. Si bien los investigadores observan que muchos proyectos financiados por el Banco producen cambios profundos y con frecuencia irreversibles en la vida de la gente (Bradlow 1994), dichas personas no siempre son conscientes del rol del Banco en el financiamiento de tales proyectos. Inclusive si son conscientes del Banco, es posible que no estén familiarizados con el Panel de Inspección. A pesar de los esfuerzos del Panel para difundir la existencia de su proceso, Boisson de Chazournes observa que esta información “no es fácilmente accesible para todas las personas interesadas”. (Boisson de Chazournes 2001, 83).

Hunter (1996) ha criticado la naturaleza complicada y apabullante del proceso del Panel como otra limitación a la participación. El acceso al Panel, en la práctica, está restringido a quienes tienen un sofisticado conocimiento del Banco y el proceso del Panel de Inspección (Bradlow 2005). Por lo tanto, observa Clark del *International Accountability Project*, las personas afectadas frecuentemente deben recurrir a la asistencia de expertos para preparar Solicitudes de Inspección (Clark 2003).

Clark también nombra varias otras razones por las que las personas afectadas podrían estar poco dispuestas a presentar un reclamo, tales como amenazas a su seguridad, limitaciones de tiempo, la incapacidad de demostrar un vínculo directo entre política y problemas, potencial frustración, la creencia de que el Panel directamente es una herramienta poco apropiada, o un análisis de costo beneficio sopesando si es mejor canalizar la energía de una comunidad en otro sentido (FOEI e IAP 2004). Algunos solicitantes han sido “detenidos, hostigados, apaleados y torturados por autoridades locales por haber solicitado una inspección” (Clark, Fox y Treakle 2003, 257). Sin embargo, Clark, Fox y Treakle analizan tendencias en la historia de casos del Panel y determinan que son los actores de la sociedad civil del sur, trabajando de manera independiente, los que hasta ahora han generado la mayoría de los reclamos presentados al Panel.

Inclusive quienes tienen éxito en presentar una Solicitud pueden no tener la posibilidad de participar de manera significativa en etapas posteriores del proceso del Panel, que está dominado por la Administración del Banco (Bissell 2001). Carrasco y Guernsey afirman que el Panel “no le otorga a los afectados una verdadera voz en el resultado de la investigación” (Carrasco y Guernsey 2008, 580). Bradlow critica el proceso por dar “demasiadas oportunidades para comunicaciones *ex parte* entre el Panel y el personal del Banco, el prestatario, y el Director Ejecutivo que representa al Estado prestatario” (Bradlow 1994, 591). Bradlow sugiere que se le debe dar a los Solicitantes el derecho a estar informados de todas las comunicaciones entre el Panel y el personal del Banco, los Directores Ejecutivos y el prestatario, y que deben contar con la oportunidad de responder (Bradlow 1994). Clark, Fox y Treakle concuerdan, observando que dado que los Solicitantes “no tienen derecho a comentar sobre qué medidas correctivas serían apropiadas para remediar el incumplimiento en el que ha incurrido el proyecto o rectificar el daño que han sufrido”, el Directorio del Banco “tiende a adoptar planes de acción generados por la Administración, ignorando la experiencia, conocimientos y preferencias de las personas que fueron las que activaron inicialmente el proceso” (Clark, Fox y Treakle 2003, 267).

Además de las limitaciones para una participación significativa de los Solicitantes, Orakhelashvili (2005) señala que las metas participativas del Panel también están limitadas por la falta de representación de los países en desarrollo en los cargos del Panel.

### ***Limitaciones al mandato del Panel***

Muchos investigadores ven con preocupación las limitaciones al mandato del Panel de Inspección. Por ejemplo, la restricción de las investigaciones únicamente a aquellos casos en los que el Banco ha violado sus políticas de salvaguardia teóricamente “excluye a las personas afectadas por proyectos en los que pueden no haberse violado políticas, pero que sin embargo también tienen impactos negativos” (Clark, Fox y Treakle 2003, 267). Esto es especialmente problemático en relación con los derechos humanos. Si bien el Panel ha hecho esfuerzos para incluir consideraciones relativas a los derechos humanos en algunos casos—específicamente el proyecto del oleoducto Chad-Camerún—la ausencia de los derechos humanos en la carta orgánica del Banco, y por ende en la Resolución de creación del Panel, limita la misión del Panel en forma significativa (Skogly 2003). Existen casos en los que las violaciones de las políticas operacionales son

sintomáticas de violaciones de los derechos humanos, pero muchos estudiosos consideran que la falta de referencias explícitas a los derechos humanos en el mandato del Panel es un acotamiento injustificado del trabajo del mismo.

Las críticas a otros criterios técnicos usados para determinar la admisibilidad de una Solicitud de Inspección se plantean desde dos ángulos. Por un lado, Woods cita a Robert Wade argumentando que “con suficiente empeño, se puede determinar que prácticamente cualquier proyecto está fuera de cumplimiento, y ya que no existe límite al número de casos que los grupos afectados pueden presentar... es probable que el Banco se vea inundado de investigaciones del Panel de Inspección” (Woods 2001, 93). Por otro lado, algunos estudiosos consideran que los criterios de admisibilidad son excesivamente específicos. Por ejemplo, Clark, Fox y Treakle (2003, 267) observan: “El Panel no puede investigar proyectos en los que se ha desembolsado más del 95 por ciento del préstamo... Pero hay muchos problemas que no aparecen sino hasta años después de que los fondos hayan sido desembolsados... [Para] quienes se enteran de la existencia del Panel y deciden presentar un reclamo con el ciclo del proyecto demasiado avanzado...sencillamente no existe recurso oficial”. Si bien es justificable que exista un límite, podría argumentarse que —inclusive con el limitado mandato del Panel para investigar el cumplimiento del Banco frente a sus políticas operacionales—muchos casos que necesitan ser investigados no están comprendidos en la jurisdicción del Panel. Además, Bradlow sugiere que los “criterios” técnicos de admisibilidad de una Solicitud de Inspección facilitan que los Directores del Banco rechacen investigaciones a las que el representante de un país podría oponerse (Bradlow 2001, 251–2), aunque todos los casos recomendados por el Panel para investigación desde 1999 han sido aprobados por “no objeción”. Para muchos estudiosos, el simple hecho de que el Directorio pueda fiscalizar plantea la preocupación de que se abuse de los criterios de admisibilidad.

El número de casos del Panel aprobados desde 1999 sugiere que no se han concretado plenamente ninguno de estos temores sobre los criterios de admisibilidad. El Panel de Inspección ha tenido un número significativamente mayor de casos aprobados desde que las revisiones a la Resolución le prohibieron a la Administración interferir con la decisión del Directorio de investigar y creó un sistema de aprobación por “no objeción”. Al mismo tiempo, el Panel ha evitado una catarata de solicitudes; a la fecha solamente se presentaron 58. Hay un punto, sin embargo, en el que concuerdan los estudiosos que están divididos en el debate sobre los criterios de admisibilidad, y es que al evolucionar las políticas y prácticas del Banco es posible que se haga necesario revisar los criterios.

Múltiples fuentes afirman que el hecho de que el Panel carezca de facultades para fiscalizar los planes y acciones de la Administración para atender a las preocupaciones de las comunidades afectadas reduce la eficacia del proceso del Panel (Boisson de Chazournes 2005; Orakhelashvili 2005). Bridgeman y Hunter (2008) creen que una importante falla en el proceso del Panel es que “quienes son objeto del hallazgo de incumplimiento (es decir, la Administración del Banco) son los encargados de implementar las recomendaciones del Panel”. Sin embargo, también observan que “se puede acumular la presión para implementar las recomendaciones debido a los costos para la credibilidad y legitimidad de la institución en caso de no implementarse recomendaciones de alto perfil”. (Bridgeman y Hunter 2008, 210). Clark, Fox, y Treakle (2003) afirman que los Planes de Acción que prepara la Administración del Banco en respuesta a las investigaciones inmediatamente cierran mayormente la posibilidad de búsqueda de otras medidas correctivas, se trate de reembolsos monetarios o cancelación completa de un proyecto. A otros estudiosos les preocupa que la falta de fiscalización por parte del Panel signifique que la Administración del Banco rara vez involucre a las personas afectadas en la decisión sobre cómo atender a sus preocupaciones.

Bradlow (1994) argumenta que un mecanismo de inspección debe tener una clara función de “lecciones aprendidas” si ha de maximizar su valor para la organización. Tal función aprovecha la infrecuente oportunidad de tener información sobre el verdadero

impacto de la organización desde el punto de vista de las comunidades afectadas, y ayuda a generar credibilidad ante todos los grupos de interés. En general, Bradlow y otros consideran que las restricciones al papel del Panel en la implementación son un problema significativo porque implican que no hay ninguna entidad en todo el Banco que pueda evaluar de manera honesta e independiente la implementación final.

### *Preguntas sobre la independencia del Panel*

Las preguntas sobre las limitaciones al mandato del Panel forman parte de un debate más amplio en torno a la independencia del Panel. Por ejemplo, la superposición de la jurisdicción del Panel con la Administración del Banco en la creación de un Plan de Acción lo obliga a acotar su asesoramiento sobre el cumplimiento, e implícitamente excluye del proceso a los reclamantes, diluyendo la independencia del Panel de Inspección (Bissell 2001). La imposibilidad del Panel de dictar de manera independiente la totalidad del proceso de investigación y sus resultados promueve el diálogo con la Administración, pero disminuye la eficacia del Panel como mecanismo de responsabilidad y transparencia.

Los estudiosos también cuestionan la independencia e imparcialidad del Panel en otros aspectos. En relación con las visitas de campo y la recolección de información, Clark, Fox, y Treakle (2003, 268) afirman, “En el primer caso de reforma agraria, el Panel estuvo acompañado por funcionarios del Banco, y en Singrauli, hubo funcionarios de la NTPC [National Thermal Power Corporation] presentes durante la visita de campo. La presencia de funcionarios del gobierno o del banco podría coartar el intercambio en libertad.”

A un nivel más sistemático, la fiscalización del Panel por parte del Directorio acota aún más su independencia. Fifty Years is Enough, un grupo de la sociedad civil que hacía cabildeo del Banco Mundial a fines del milenio, cuestiona el papel del Directorio. El grupo afirma que un “acuerdo entre caballeros” de 1999 en el sentido de que el Directorio aprobaría las investigaciones recomendadas por el Panel no es oponible. Por lo tanto, no existen razones para pensar que se mantendrá (Fifty Years is Enough 1999). Si bien el Directorio no ha impedido ninguna de las investigaciones recomendadas por el Panel desde 1999, en teoría su fiscalización erosiona la independencia del Panel. Carrasco y Guernsey (2008, 587) concuerdan en que “darle la autoridad final... al Directorio socava la naturaleza independiente del Panel...y por lo tanto [éste] no debería estar autorizado a tomar una decisión sobre admisibilidad en el marco de un sistema que supuestamente es independiente del Banco”.

Otros estudiosos exploran cuestiones más amplias relativas a la independencia dentro del Banco Mundial. Bradlow (2001) afirma que la posibilidad de los gobiernos “norteños” de participar en el proceso de toma de decisiones del Banco sin tener que responder por ellas individualmente en tanto que gobiernos reflejan una perturbadora falta de responsabilidad directa. Indica,

El trabajo del Banco no tiene ningún impacto directo en los ciudadanos de los países del G-7 y por lo tanto es improbable que afecte el resultado de ninguna elección en los países de dicho grupo. Además, estos gobiernos pueden mostrar que están haciendo algo para enfrentar los difíciles temas sociales y ambientales que afectan a todas las sociedades sin realmente involucrarse en un debate cabal sobre las implicancias internas de tales cuestiones. Esto significa, en efecto, que en relación con el Banco y el FMI los países del G-7 pueden ejercer su poder sin responsabilidad. (Bradlow 2001, 256–7)

Dado que los países desarrollados no son receptores de financiamiento del Banco, ni deben rendir cuentas ante ningún mecanismo de responsabilidad y transparencia, su independencia es excesiva. Además, puesto que los gobiernos de los países en

desarrollo son implícitamente juzgados al examinar el Panel de la supervisión ejercida por el Banco, y hay organizaciones no gubernamentales norteamericanas involucradas en el proceso de solicitud, existe un potencial conflicto entre actores estatales y no estatales. Fox explica la situación usando otro términos, al describir cómo el proceso del Panel “cuestiona los supuestos clave de la soberanía nacional” porque en teoría las políticas de salvaguardia del Banco son más rigurosas que las prácticas de muchos gobiernos. Esto contribuye a una “fricción nacional-transnacional” (Fox 2002, 148–50).

En sus intentos por explorar aspectos del mandato e independencia del Panel, muchos estudiosos van más allá de los argumentos teóricos para analizar los efectos que ha tenido el Panel hasta la fecha.

### *Efectos positivos del Panel*

La bibliografía explora de qué manera el proceso del Panel—a pesar de sus limitaciones—ha afectado los proyectos del Banco y otras instituciones internacionales. Clark, Fox y Treakle concluyen firmemente que el proceso global del Panel ha conducido a claros cambios en el plano de las políticas y los proyectos en el Banco, ha tenido una positiva influencia en la responsabilidad y transparencia pública de otras instituciones financieras internacionales y, en definitiva, ha “cambiado qué voces cuentan, y quién escucha” (Clark, Fox y Treakle 2003, xxii).

En muchos casos, el proceso del Panel ha ayudado asegurar justicia para personas afectadas por proyectos del Banco (Boisson de Chazournes 1999). Hunter (1996) predijo que las condiciones en las comunidades de los Solicitantes probablemente mejoraríaían aun sin una inspección completa, ya que era plausible que las investigaciones preliminares impulsaran al Banco a hacerse cargo y resolver el problema. De igual forma, Bissell sugiere que el Panel podría tener “más efecto en los proyectos a través de la presión indirecta que por medio de sus procedimientos formales establecidos por los directores ejecutivos” (Bissell 1997). Clark, Fox y Treakle (2003) hacen referencia a cambios concretos—tales como la cancelación del proyecto de una represa en Nepal y la positiva reestructuración de un proyecto en Brasil—producidos como resultado de investigaciones del Panel.

Muchos investigadores sugieren que, además de atender a preocupaciones relativas a proyectos específicos, el Panel también tiene una “positiva influencia en la eficiencia y gobernabilidad del Banco en general.” (Bradlow 1994, 1995). Bradlow (1994) predijo que el Panel le brindaría a la Administración del Banco “información oportuna, independiente y objetiva sobre los efectos reales y potenciales de sus operaciones”, mejorando así la “capacidad” de la Administración “para identificar y corregir, o por lo menos mitigar, los problemas causados por operaciones en curso”. Bradlow esperaba que el trabajo del Panel “en ‘última instancia’ aliente al Banco y su personal a ser más sensibles a las necesidades e inquietudes de aquellos a quienes afectan las operaciones del Banco” (Bradlow 1994, 556).

Varios artículos más recientes reflejan la idea de que el Panel tiene el efecto de mejorar el trabajo del Banco en general. Orakhelashvili (2005, 100) dice que el Panel “sin duda... es de importancia esencial para el logro de los fines de desarrollo del Banco Mundial.” Boisson de Chazournes (2005) sugiere que el Panel tiene tanto un impacto preventivo como correctivo, con una influencia positiva en el rumbo del Banco. Destaca dos contribuciones singulares y sin precedentes hechas por el Panel al Banco. Mayor claridad en las políticas del Banco y creciente conciencia pública de instancias potenciales y efectivas de mala praxis. Considera que estas contribuciones—y el creciente debate sobre el impacto de los proyectos del Banco—mejoran la calidad de las operaciones de la institución (Boisson de Chazournes 2001).

Clark, Fox y Treakle (2003) brindan ejemplos específicos de la forma en la que el Panel ha podido sentar importantes precedentes en el Banco, por ejemplo la aplicación

de normas sociales y ambientales no solamente a proyectos de infraestructura sino también a préstamos de ajuste macroeconómico. Por ejemplo, la iniciación de una reforma de políticas en todo el Banco después de que la Solicitud sobre Reducción de la Pobreza en China Occidental provocara serias tensiones entre el Directorio, donantes y países receptores. (Clark, Fox y Treakle 2003). Clark (2003) también se refiere a un caso en el que, aun cuando el Panel rechazó una Solicitud de Inspección relativa a una represa en Chile, el proceso tuvo como resultado que el Presidente del Banco estableciera una comisión para investigar escándalos que afectaban a la Corporación Financiera Internacional y se implementaron nuevas salvaguardias positivas.

Dado que el Panel es el primer órgano de su tipo que permite oír voces individuales en el desarrollo internacional (Banco Mundial 2004), también ha tenido el importante efecto de influir en otras organizaciones internacionales—especialmente otras instituciones financieras internacionales—que adoptaron mecanismos de responsabilidad y transparencia similares. Bissell (2001) dice que el Panel es una “completa innovación” que generó la creación de otros mecanismos de responsabilidad y transparencia.

Estudiosos tales como Alfredsson (2001) consideran al Panel un “modelo valioso” de responsabilidad y transparencia para otras instituciones intergubernamentales, pese a sus limitaciones. Bradlow (1994) expresaba la esperanza de que el ejemplo dado por el Banco Mundial al crear el Panel influyera en el desarrollo del derecho administrativo de las organizaciones internacionales. En forma más reciente, Freestone argumenta que el Banco Mundial, mediante las políticas de salvaguardia y la creación del Panel de Inspección, está “brindando importantes nuevas referencias para el desempeño ambiental y social de todas las instituciones financieras internacionales” (Freestone 2003, 139). Hunter (2003) y Boisson de Chazournes (1999) también sugieren que el Panel ha inspirado nuevos mecanismos de responsabilidad y transparencia en otros bancos multilaterales de desarrollo. Clark, Fox y Treakle (2003, 269–70) piensan que el trabajo del Panel ha ayudado a la gente a darse cuenta de “que, en definitiva, los costos del incumplimiento son superiores al costo del cumplimiento”.

### *Limitaciones a la eficacia del Panel*

A pesar de estos ejemplos del impacto positivo del Panel, los estudiosos también han señalado algunos aspectos en los que la influencia del Panel ha sido limitada. Hunter (2003) dice que el Panel es una “vanguardia” con mucho potencial. Sin embargo, como ya se mencionó, sugiere que debe tener la posibilidad de realizar un “monitoreo constante” y pagar indemnizaciones por los daños resultantes de las violaciones de las propias políticas para ser verdaderamente eficaz. De igual forma, Orakhelashvili (2005) sugiere que el Panel debería tener facultades correctivas para monitorear los Planes de Acción de la Administración. Según Clark, Fox y Treakle (2003) el hecho de que el Panel no fiscalice los planes y acciones de la Administración en respuesta a los reclamos de los Solicitantes puede conducir a correcciones insatisfactorias o, en un escenario aún peor, a una total falta de acción por parte del Banco. Estos autores señalan que “no existe garantía de que un reclamo produzca mejoras en el plano del proyecto”. De hecho, determinan que solamente “diez de los veintiocho reclamos presentados tuvieron algún impacto positivo (en algunos casos limitado) en el plano del proyecto” (Clark, Fox y Treakle 2003, 258). Clark cree que la falta de un sistema de reparación es el eslabón más débil en el proceso del Panel, ya que “un derecho sin un remedio no es un derecho” (Clark 2002, 220). Clark también da a entender que debe haber una discusión crítica de los informes de avance de la Administración y la fiscalización por parte del Panel de las actividades correctivas para asegurar que se atiendan las necesidades de los reclamantes.

A un nivel más fundamental, Woods (2001) plantea como preocupación que el Panel no resuelve el déficit central de responsabilidad y transparencia del Banco porque no hace que la gobernabilidad del Banco sea más participativa.

### *Críticas a los efectos del Panel*

Existen algunos investigadores a los que inclusive les preocupa que el Panel de Inspección podría haber producido cambios negativos en la conducta del Banco. Clark, Fox y Treakle (2003, 273) sugieren que el proceso del Panel parece haber tenido “impactos contradictorios sobre el marco de políticas ambientales y sociales” del Banco. Observan que las políticas de salvaguardia del Banco no han sido fortalecidas “de manera commensurable con el deterioro del medio ambiente global... El Banco mundial ha perdido el liderazgo social y ambiental que tuvo entre las décadas de 1980 y 1990” (Clark, Fox y Treakle 2003, 272). Además, sugieren que la existencia del Panel podría estar redundando en que el Banco desplace la responsabilidad hacia los prestatarios. Les preocupa que “es altamente riesgoso transferir toda la responsabilidad de los temas sociales y ambientales a los prestatarios cuando éstos todavía carecen de la capacidad y el marco normativo para encarar estos temas de manera eficaz” (Clark, Fox y Treakle 2003, 273).

Clark, Fox y Treakle (2003) también especulan con la idea de que el proceso del Panel podría disuadir a algunos gerentes de encarar proyectos que involucran políticas de salvaguardia. Woods observa que el tiempo y el costo financiero de las inspecciones y el temor a un proceso inquisitivo significa que “el personal del Banco ahora se rehúsa a contemplar proyectos que involucran reasentamiento involuntario o pueblos indígenas, porque no pueden competir con otras fuentes que no necesitan tener en cuenta tales elevados costos adicionales (Woods 2001, 94). Esto podría considerarse una consecuencia positiva de la mayor responsabilidad y transparencia o algo malo para el Banco.

Varios investigadores se han preguntado si los efectos del Panel justifican sus costos. Bradlow, por ejemplo, critica los altos costos de las investigaciones del Panel. Escribe que la “desventaja primordial” del Panel es “que es muy costoso”. (Bradlow 2005, 473–5) Bottelier comenta el ejemplo del Proyecto contra la pobreza de Qinghai en China: “Es extraño que el IP [Panel de Inspección] no deba considerar la relación entre los costos y los beneficios de las evaluaciones y estudios adicionales que recomienda” (Bottelier 2001). En última instancia, la respuesta a esta pregunta sobre dicha relación depende del impacto global del trabajo del Panel.

### *Conclusiones*

Así, en general los académicos han elogiado al Panel de Inspección como un importante desarrollo en la responsabilidad y transparencia del Banco Mundial impulsada por la ciudadanía y un ejemplo para otras instituciones financieras internacionales. Al mismo tiempo, observan limitaciones en cuanto a la posibilidad de participación de las comunidades afectadas en el proceso del Panel. Cuestionan la independencia del Panel e identifican restricciones para su eficacia, proponiendo revisiones a su mandato que permitirían un mayor fortalecimiento de la capacidad de las personas afectadas por proyectos del Banco para que sus preocupaciones sean atendidas a los más altos niveles.

## **ANEXO B NOTA SOBRE CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA EN LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO (MDB): Discurso ante la 4º Reunión de Mecanismos de Responsabilidad y transparencia, Londres, Inglaterra, 21 de junio de 2007, por Edith Brown Weiss**

Gracias por la oportunidad de compartir algunas reflexiones sobre la evolución de los mecanismos para la responsabilidad y transparencia y reclamo en los bancos multilaterales de desarrollo (MDB).

La responsabilidad y transparencia es un elemento importante de la legitimidad de una institución. Es posible distinguir entre diferentes tipos de responsabilidad y transparencia. Uno es la responsabilidad y transparencia impuesta de arriba hacia abajo, en la que los jefes le piden a su personal que rinda cuenta de su desempeño. Esta es la responsabilidad y transparencia interna habitual. Las instituciones también deben ser responsables ante quienes las han creado. En el caso de los MDB, las instituciones son responsables ante sus estados miembros. La responsabilidad y transparencia también puede producirse de abajo hacia arriba, en ese caso, las instituciones deben responder ante aquellos a quienes están destinadas a servir. En el caso de los MDB, estamos hablando de las comunidades empobrecidas que reciben su asistencia.

La preocupación por la responsabilidad y transparencia de abajo hacia arriba ha crecido de manera sustancial—en desarrollo económico, derechos humanos, protección ambiental, y gobernabilidad empresaria—y han aumentado los procesos dedicados a su consecución. Los mecanismos de responsabilidad y transparencia en los MDB y los bancos nacionales de exportación se centran en la responsabilidad y transparencia de la administración y personal en relación al cumplimiento de las políticas y procedimientos de la institución. El proceso usa como estrategia la “luz del sol” puesto que las personas afectadas pueden quejarse ante el mecanismo de responsabilidad y transparencia; se pueden hacer investigaciones; y las quejas, la investigación y la respuesta del banco se hacen públicas. El Panel de Inspección del Banco Mundial es un ejemplo en este sentido.

### **EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA**

El Panel de Inspección del Banco Mundial fue creado en 1993 y comenzó sus operaciones en 1994. Otros MDB siguieron este precedente, y ahora todos los MDB cuentan con una institución de este tipo. Estos mecanismos de responsabilidad y transparencia comparten elementos básicos en común: las personas afectadas se pueden quejar; se pueden hacer investigaciones; la administración puede adoptar acciones correctivas en respuesta; y la denuncia, la investigación y los resultados se hacen públicos. Desde ya que también existen diferencias. Algunos de los MDB también tienen un órgano al que pueden recurrir personas y comunidades en búsqueda de mediación y resolución de quejas específicas.

El Panel de Inspección ahora recibe en promedio seis Solicitudes de Inspección por año. Quienes las presentan deben haber intentado primero resolver los problemas con el personal y la Administración del Banco Mundial, un requisito similar al de algunas otras instituciones, en el sentido de que



**Edith Brown Weiss** fue nombrada Miembro del Panel de Inspección en septiembre de 2002 y fue su Presidente de 2003 a 2007. Ocupa la Cátedra Francis Cabell Brown de Derecho Internacional en el Centro de Derecho de la Universidad Georgetown, a cuyo cuerpo docente pertenece desde 1978. Autora de numerosas publicaciones sobre temas de derecho internacional y políticas globales, incluidos temas ambientales y de cumplimiento, ha recibido muchos reconocimientos por su trabajo en derecho internacional y políticas globales, incluidos temas ambientales, de cumplimiento e intergeneracionales.

quien presenta un reclamo debe primero haber buscado satisfacerlo a través de un mediador designado. En lo que se refiere al Panel de Inspección, los datos indican que alrededor de un tercio de las Solicitudes de Inspección recibidas por el Panel no llegan a una investigación. A menudo esto se debe a que quienes plantean la Solicitud no se han acercado primero al Banco con sus reclamos o porque, ayudados por la presencia del Panel, pudieron resolver los problemas después de haber presentado la Solicitud.

Reflexionando, ¿qué hemos logrado como miembros de mecanismos de responsabilidad, transparencia y reclamo? Por lo menos en lo que se refiere al Panel de Inspección del Banco Mundial, puedo señalar lo siguiente, que en su mayor parte se aplica en distintos grados a otros mecanismos de responsabilidad, transparencia y reclamo:

- Las personas afectadas de manera adversa por un proyecto o programa financiado por el Banco ahora tienen un foro en el que pueden hacer oír su preocupaciones, que habitualmente es la única alternativa con la que cuentan. Esto ha contribuido a una mayor transparencia de las acciones de los MDB y, con frecuencia, a la activación de medidas que atienden sus reclamos. Dentro del Banco Mundial, en la actualidad se acepta que las personas afectadas tienen el derecho a ser escuchadas.
- En respuesta a los hallazgos del Panel y las decisiones del Directorio, la Administración y el personal han tomado medidas para atender a los hallazgos del Panel en cuanto al incumplimiento de las políticas y procedimientos.
- Dentro del Banco se presta una mayor atención al cumplimiento de las políticas y procedimientos, a la supervisión, a la forma en la que se hace el trabajo, si bien es posible que esto no sea igual en todo el Banco.
- Al interior de los países, el Panel de Inspección ha abierto un espacio para que la sociedad civil tenga un diálogo sobre los efectos de los proyectos y programas de desarrollo económico.
- El Panel NO ha desalentado la toma de riesgos; el Panel reconoce que los riesgos son inherentes en el desarrollo sustentable.

## CRITERIOS PARA EVALUAR LAS INSTITUCIONES DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA EN LOS MDB

Podemos discernir cuatro criterios para evaluar las instituciones o mecanismos de responsabilidad y transparencia: accesibilidad, credibilidad, eficiencia y eficacia. Cada uno tiene múltiples subcomponentes. Voy a referirme a ellos como los *criterios ACEE*. Por razones de brevedad, se presentan en forma esquemática.

### Acceso. Si la institución y el proceso son accesibles

- a. Conocimiento del proceso  
¿El proceso está abierto a todos los posibles reclamantes? ¿Las personas afectadas conocen el proceso y saben cómo usarlo?
- b. Apertura a los reclamantes  
¿Las personas afectadas tienen una posibilidad razonable de presentar solicitudes? ¿Existen medidas para proteger la confidencialidad de los reclamantes cuando es necesario?
- c. Capacidad para presentar reclamos  
¿Las personas afectadas tienen la capacidad de presentar reclamos? ¿Se pueden presentar reclamos en el idioma local? ¿Los reclamantes tienen acceso a asistencia apropiada cuando se requiere?

**Credibilidad. Si la institución y el proceso son creíbles**

- a. Independencia
  - ¿La institución es independiente de la administración y el personal y capaz de actuar de manera independiente de influencias externas? ¿Tiene recursos técnicos y financieros adecuados para su trabajo?
- b. Imparcialidad
  - ¿La institución actúa de manera imparcial con respecto a todos los actores relevantes: solicitantes, administración y personal, gobiernos y autoridades públicas nacionales y provinciales, sociedad civil y sector privado?
  - ¿Realiza sus investigaciones de manera imparcial y examina los datos de manera exhaustiva, sin prejuicios?
- c. Integridad
  - ¿La institución trata a todos los participantes con integridad y objetividad?
  - ¿Resguarda y protege la integridad de los datos y otra información recolectada?
- d. Competencia
  - ¿Los miembros y personal de la institución son expertos y profesionales en su trabajo?
  - ¿El trabajo es exhaustivo y cuidadoso?
- e. Transparencia
  - ¿Los procedimientos y resultados del trabajo son transparentes?
  - ¿Los informes finales se ponen a disposición de los reclamantes y del público?
  - ¿Están disponibles los informes finales en el idioma local?

**Eficiencia. Si la institución es eficiente**

- a. Oportunidad
  - ¿Se cumplen los plazos fijados para los procedimientos?
  - ¿Los productos del trabajo, considerando el nivel de esfuerzo requerido, se entregan en forma oportuna?
- b. Adecuación de los recursos utilizados
  - ¿Son adecuados los recursos usados para las actividades de la institución y apropiados para la tarea?
  - ¿Se usan dichos recursos de manera eficiente?
- c. Evitación de duplicación innecesaria del trabajo de otras instituciones
  - ¿Se hacen esfuerzos para coordinar con otros mecanismos de responsabilidad y transparencia en la atención a las quejas para reducir la duplicación de esfuerzos?
  - Si la misma queja es recibida por dos o más mecanismos de responsabilidad y transparencia, ¿se hacen esfuerzos para conducir las investigaciones con eficiencia y para minimizar el impacto sobre el país?

**Eficacia. Si la institución es eficaz: ¿se concretan los beneficios?**

- a. Eficacia en relación con las personas afectadas u otras partes autorizadas a realizar la queja
  - ¿El proceso produce beneficios para las personas afectadas?
  - ¿Se consideran cabalmente las quejas de las personas afectadas?
  - ¿Tienen las personas afectadas oportunidades de aportar información relevante?
  - ¿Las personas afectadas tienen acceso a los hallazgos y la oportunidad de discutirlos?

- ¿Tienen las personas afectadas la oportunidad de aportar al desarrollo e implementación de acciones adoptadas por la administración y el personal en respuesta a los hallazgos de la institución?
- b. Eficacia en relación con la organización anfitriona (por ejemplo, el Banco Mundial) sus fines, y el desempeño de la administración y el personal, y en relación con el organismo ejecutor en el país en el que está ubicado el proyecto.
- (1) Para el proyecto o programa individual sujeto a una queja
 

¿Se piden y consideran los puntos de vista del personal correspondiente del Banco y los funcionarios relevantes del país?

Cuando el proyecto está en orden, ¿se convalida este hecho de manera apropiada?

Cuando existe incumplimiento, ¿se toman medidas para que se dé cumplimiento a las políticas y procedimientos?

¿La presentación de una queja conduce a acciones preventivas?
  - (2) Para proyectos similares y proyectos y programas sujetos a las mismas políticas y procedimientos
 

¿Los hallazgos y percepciones de los informes de responsabilidad y transparencia son considerados en la práctica? Como resultado, ¿se mejoran estos proyectos y programas?

En términos más generales, ¿se incorporan las lecciones aprendidas en las prácticas de la institución anfitriona?

¿La administración y el personal ejercen una mayor diligencia como resultado del proceso de responsabilidad y transparencia?

¿El proceso y la práctica son congruentes con la asunción apropiada de riesgos en los proyectos?
- c. Eficacia en relación con los Estados que son miembros de la institución internacional anfitriona (para el Panel de Inspección, los estados miembros del Banco Mundial)
- ¿El mecanismo de responsabilidad y transparencia ayuda a brindar transparencia a los estados miembros con respecto a las prácticas de la institución anfitriona?
- ¿Ayuda a los estados miembros a asegurar que la institución anfitriona está siguiendo sus políticas y procedimientos?
- ¿Ayuda a generar condiciones de igualdad entre los países en la aplicación de políticas y procedimientos?

Los criterios ACEE están interrelacionados, y la satisfacción de cada uno puede modificarse con el tiempo. El Panel de Inspección descubrió que cuando llegan Solicitudes al Panel, esto activa la atención de la Administración del Banco y su personal y, en ciertos casos, puede redundar en prontos esfuerzos para atender los problemas.

## **UNOS POCOS PROBLEMAS PARA EL FUTURO**

Si bien pueden surgir muchos problemas, algunos de los cuales ya han sido mencionados, el más importante podría ser mantener la confianza de todos los grupos de interés. La eficacia de un mecanismo de responsabilidad y transparencia requiere que la gente confíe en él, especialmente las personas en situación de pobreza que traen sus quejas, los gobiernos miembros, la Administración y el personal, y la sociedad civil. La

confianza depende en gran medida de la imparcialidad, integridad, independencia y competencia de las personas que integran el plantel y los cuadros del mecanismo. También depende de que el mecanismo cuente con los recursos necesarios.

Al mismo tiempo, los mecanismos tendrán que asegurar que los costos de garantizar responsabilidad y transparencia no se vuelvan tan onerosos que los receptores de financiamiento y garantías financieras se vuelquen a la alternativa de instituciones en las que puede haber poca responsabilidad y transparencia. Los beneficios de largo plazo de la responsabilidad y transparencia para el desarrollo sustentable deben ser evidentes y ampliamente valorados. A este fin, puede ser necesario que dentro de una institución existan más canales de acceso a los que las personas en situación de pobreza puedan recurrir para plantear sus quejas y otras preocupaciones.

## NOTAS

1. La excepción es el artículo de David Hunter “*Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People*” (Hunter 2003).
2. Resolución BIRF No. 93-10 y Resolución AIF No. 93-6, con fecha 22 de septiembre de 1993 (colectivamente “la Resolución”) por las que se creó el Panel de Inspección.
3. Resolución, párrafo 12.
4. Mucha gente ha acreditado parte del éxito inicial logrado por el Panel en el mantenimiento de su independencia al hecho de que, a diferencia de mecanismos similares, recibió el apoyo de una Secretaría independiente sin necesidad de depender de las autorizaciones u otra asistencia de la Administración del Banco.
5. Resolución, párrafo 11.
6. El párrafo 21 de la Resolución dispone que el Panel “consultará según sea necesario” con el Director General del Departamento de Evaluación de Operaciones (en la actualidad el Grupo de Evaluación Independiente) y el Auditor Interno, mientras que según el párrafo 15, el Panel “buscará el asesoramiento del Departamento Legal del Banco en asuntos vinculados con los derechos y obligaciones del Banco con respecto a la solicitud bajo consideración.”
7. La Resolución que estableció el Panel de Inspección planteaba una revisión del mecanismo a los dos años de la designación de los primeros Miembros. La Aclaración de 1996 fue el resultado de dicha revisión.
8. Párrafo 6 de la Aclaración de 1999 (la Aclaración de 1999 fue emitida como resultado de la segunda revisión del Panel de Inspección).
9. Concepto apoyado por el Directorio en la Aclaración de 1996 a la Resolución, pero descartado más tarde en el marco de la Aclaración de 1999, que introdujo un enfoque más formal para las decisiones del Panel de recomendar una investigación sobre los asuntos que se alegan en una Solicitud de Inspección.



---

APÉNDICE I  
INFORME ANUAL DEL PANEL  
DE INSPECCIÓN EN EL EJERCICIO 2009

# I. SOLICITUDES RECIBIDAS EN EL EJERCICIO 2009

## PANAMÁ

SOLICITUDES N° 53 Y 56

### Programa Nacional de Administración de Tierras—PRONAT

(PRÉSTAMO NO. 7045-PAN)

#### CUADRO 1. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Panamá: Programa Nacional de Administración de Tierras—PRONAT
Región:	América Latina y el Caribe
Sector:	Administración Pública, Legislación, y Justicia
Categoría ambiental:	B
Monto del préstamo BIRF:	U\$S47,9 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	16 de enero de 2001
Fecha de vigencia:	19 de julio de 2001
Vigencia de reestructuración del proyecto:	23 de junio de 2006
Fecha de cierre:	31 de diciembre de 2009

#### LA SOLICITUD

El 25 de febrero de 2009, el Panel de Inspección (el “Panel”) recibió una Solicitud de Inspección, relativa al proyecto denominado Panamá: Programa Nacional de Administración de Tierras—PRONAT (el “Proyecto”). La Solicitud fue presentada por representantes del pueblo Naso y fue registrada por el Panel (la “Primera Solicitud”). Se recibió una segunda Solicitud de Inspección relacionada con el mismo Proyecto, presentada por líderes del Congreso de Área Anexa de la Provincia de Bocas del Toro en nombre de las comunidades que residen en las denominadas *áreas anexas* a la Comarca Ngöbe-Buglé en la Provincia de Bocas del Toro. Esta solicitud

fue registrada el 20 de marzo de 2009 (la “Segunda Solicitud”).

#### EL PROYECTO

El Proyecto apunta a modernizar el sistema de Administración de Tierras de Panamá y contempla reformas institucionales, jurídicas y de políticas; la modernización de la red geodésica del país y las capacidades cartográficas, y fortalece la capacidad institucional de varios entes. Es financiado por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el “Banco”) por U\$S 47.900.000. El préstamo fue aprobado el 16 de enero de 2001. Después de experimentar algunos problemas de implementación, el Proyecto fue reestructurado el 23 de junio de 2006, para reducir su alcance y resultados y mejorar las “modalidades de ejecución y financiamiento”.

De acuerdo con el Convenio de Préstamo original, los objetivos del Proyecto eran “(a) promover un equitativo acceso a la tierra y mejorar la seguridad de su tenencia brindando Servicios de Administración de Tierras en el Área del Proyecto; y (b) mejorar la conservación de recursos naturales mediante la consolidación del SINAP (Sistema Nacional de Tierras Protegidas) y Territorios de Pueblos Indígenas.”

El Convenio de Préstamo Enmendado, sin embargo, establece que “el objetivo del Proyecto es modernizar el sistema de administración de tierras, incluidas áreas protegidas prioritarias y Territorios de Pueblos Indígenas”.

## LA PRIMERA SOLICITUD

Los Solicitantes afirman que, contraviniendo su propia política sobre Pueblos Indígenas, durante la implementación del Proyecto el Banco no tuvo en cuenta los derechos e intereses de las comunidades del pueblo Naso, entre otras cosas, porque los funcionarios del Proyecto están intentando imponer una Carta Orgánica en su territorio que es perjudicial para sus derechos, no ha sido discutida con los indígenas, y carece de sustento jurídico. Lo que sigue es un resumen de la situación tal como la presenta la Solicitud.

Los Solicitantes afirman que se espera que el PRONAT haga la demarcación del territorio del “*pueblo originario*” de la Provincia de Bocas del Toro y que, desde su implementación inicial, “el Proyecto ha venido realizando actividades en su territorio Naso Tjér Di con el apoyo de la Fundación Dobbo Yala y el entonces Rey [del pueblo Naso] Tito Santana y su equipo” (énfasis agregado). Los Solicitantes afirman que, en este contexto, el financiamiento del Banco posibilitó que se acordara un Proyecto de Ley, apoyado por el pueblo Naso, que crearía la Provincia de Naso Tjér Di. Este Proyecto de Ley fue presentado a la Asamblea Nacional de Panamá pero nunca fue aprobado.

Los Solicitantes afirman que la situación ahora ha cambiado y que los funcionarios de PRONAT ya no consultan a los legítimos representantes del pueblo naso y que esto ha creado tensiones entre los integrantes del pueblo naso y la fundación que realiza las consultas. Los Solicitantes afirman que “desafortunadamente, la Fundación Dobbo Yala fue contratada por la Empresa Pública de Medellín (EPM) para realizar una supuesta consulta comunitaria en relación con el Proyecto Hidroeléctrico Nonyk propuesto a ser construido dentro de Territorio Naso”. Como resultado, los Solicitantes afirman que “en mayo de 2004, la Asamblea General del Pueblo Naso decidió despedir al entonces Rey Tito y designar a su Majestad Valentín Santana, el actual Rey de los pueblos Naso”. Los Solicitantes agregan que “varias semanas después [de ocurrido esto] la Asamblea Nacional rechazó el Proyecto de Ley”. Además, afirman que después de que asumiera el nuevo Presidente de Panamá, “varios individuos” de la Fundación Dobbo Yala “pasaron a ser empleados del gobierno, trabajando en el proyecto PRONAT”.

Afirman que el Proyecto financiado por el Banco apoyó un nuevo Proyecto de Ley estableciendo la propiedad colectiva de la tierra en los territorios indígenas, proyecto que fue aprobado por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2008, como la Ley No. 72. De acuerdo con los Solicitantes, esta nueva Ley creó “un régimen incierto de rezonificación regional”. Los Solicitantes consideran que la nueva ley apoyada por el Proyecto “constituye una flagrante y muy seria violación de la única y verdadera aspiración del pueblo Naso—la creación de un marco jurídico que respete la cultura y todas las formas de vida político-tradicional de nuestro pueblo Naso, así como los recursos naturales, arqueológicos y genéticos en general que ahora tenemos y que hemos heredado de nuestros ancestros y a los que tenemos derecho: es decir la región de Naso Tjér Di”.

Panamá: Administración de Tierras—El equipo del Panel reunido con comunidad indígena en el área afectada por el Proyecto



Los Solicitantes afirman que le pidieron a los funcionarios del PRONAT que cumplieran con la Política Operativa del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas y que, debido a que no recibieron respuesta de dichos funcionarios, el “*pueblo Naso, conjuntamente con líderes Ngobe afectados por la delimitación de las tierras adyacentes*”, le enviaron una nota al personal del Banco Mundial en diciembre de 2007 “*solicitando una urgente visita al área*”.

Añaden que el personal del Banco Mundial realizó una visita de campo en enero de 2008 donde fueron informados de las preocupaciones del pueblo Naso en relación con el PRONAT. La Solicitud afirma que en una visita de seguimiento para evaluar el PRONAT en marzo de 2008, el personal del Banco no se reunió con los Naso, que fueron dejados esperándolos en la comunidad de Bonyik. Las preocupaciones del pueblo Naso se expresaron nuevamente en una reunión que se realizó más tarde en la Ciudad de Panamá. Sin embargo, los Solicitantes afirman que, hasta ahora, el personal del Banco Mundial no ha respondido a sus inquietudes.

En vista de lo anterior, los Solicitantes afirman que “*también nos sentimos desilusionados con el Banco Mundial, quien no ha aplicado sus políticas operativas sobre pueblos indígenas*”, agregando que por esta razón están “*solicitando al Panel de Inspección que realice una investigación profunda y detallada de todo lo que ha ocurrido desde la llegada del PRONAT a nuestro territorio*”.

## LA SEGUNDA SOLICITUD

La Segunda Solicitud contiene varios reclamos similares a los incluidos en la Primera Solicitud y, más específicamente, los Solicitantes objetan la forma en la que se está implementando el Proyecto, particularmente en relación con las actividades de difusión de información, y los métodos de consulta y medición usados en la demarcación de los territorios Ngäbe en la provincia de Bocas del Toro, el Parque Internacional (Patrimonio de la Humanidad), el Bosque Protector Palo Seco (bosque tropical de altura), y el Parque Nacional Marino Bastimentos. De acuerdo con los Solicitantes, no solamente las acciones del Proyecto violan sus derechos humanos y de ocupación de tierras, sino que también contravienen las convenciones y tratados internacionales de los que Panamá es parte, así como “*las estrategias y políticas operativas del Banco Mundial sobre pueblos indígenas aprobadas por el Directorio del Banco el 22 de febrero de 2006*”.

Los Solicitantes afirman que, al recibir una solicitud de las comunidades de las áreas anexas y de las islas de la provincia de Boca del Toro, el personal local del Banco acordó reunirse con ellos en las oficinas del PRONAT en la ciudad de Changuinola. En esta reunión, en la que también participaron funcionarios del gobierno, los Solicitantes expresaron sus preocupaciones en relación con la implementación del PRONAT y lo que consideraban “*negligencia e irregularidades*” que afectaban directamente los derechos de tierras de las comunidades Ngäbe de la provincia de Bocas del Toro y las áreas anexas, que permanecen fuera de los límites de la comarca Ngäbe-Buglé.

Los Solicitantes afirman que durante una visita de seguimiento que tuvo lugar en enero de 2008, se le informó al personal local del Banco que las comunidades estaban a punto de quejarse de las irregularidades en la implementación del PRONAT a la gerencia ejecutiva del Banco en Washington. En respuesta, dicen los Solicitantes, se les pidió que esperaran hasta una reunión comunitaria del 2 de marzo de 2008 en la que estarían presentes funcionarios locales del Banco para responder a sus inquietudes. De acuerdo con los Solicitantes, nadie del Banco asistió a la reunión de marzo y todavía no han recibido ninguna respuesta del Banco.

De acuerdo con los Solicitantes, en 2001 el gobierno de Panamá obtuvo financiamiento del Banco para que el PRONAT pudiera medir y demarcar los territorios de los pueblos nativos de la provincia de Bocas del Toro. Afirman, sin embargo, que “*prácticamente desde ese momento, este Programa ha violado los derechos de tierras indígenas, dado que el principal objetivo del PRONAT es titular tierras y no demarcar territorios.*” También afirman que el Proyecto está restringiendo las áreas reconocidas como tierras de los pueblos indígenas a aquellas usadas para vivienda, excluyendo las que las comunidades usan “*para materiales, medicinas, elementos artesanales, talleres y otras actividades productivas.*”

Los Solicitantes argumentan que “*la falta de protección territorial ha permitido a empresas turísticas, mineras e hidroeléctricas especular con nuestra tierra que es entregada desvergonzadamente por las autoridades nacionales por medio de la Ley N° 2 de 2006 sobre concesión y titulación de islas y costas...*” La Solicitud hace referencia específicamente a “*la concesión de 6.215 hectáreas en el área rural de Valle Risco, un territorio indígena Ngabe, otorgado por la ANAM [Autoridad Nacional del Ambiente] para la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75*”, y señala que este caso fue denunciado ante la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Relator de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas.

Los Solicitantes también plantean que el Proyecto financiado por el Banco apoyó un nuevo Proyecto de Ley, aprobado por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2008 como Ley N° 72, que estableció la propiedad colectiva de la tierra en los territorios indígenas y específicamente prohibió la creación de nuevas áreas anexas. En opinión de los Solicitantes, la Ley N° 72 “*constituye una flagrante y muy seria*



Panamá: Administración de Tierras—Representante de la comunidad indígena exponiendo sus inquietudes al Panel

*violación de la única y verdadera aspiración de las comunidades de las ‘áreas anexas’, esto es, la creación de un marco jurídico que respete la cultura y todas las formas de vida política del pueblo Ngabe-Bugle.”*

Los Solicitantes afirman que “*responsabilizan directamente*” al gobierno y las instituciones públicas de sus problemas pero, al mismo tiempo que “*también están desilusionados con el Banco Mundial, que no ha hecho cumplir sus políticas operativas sobre pueblos indígenas*”, agregando que por esta razón le están pidiendo al Panel que realice una investigación y que además “*le están solicitando al Panel de Inspección realizar una investigación profunda y detallada de todo lo que ha ocurrido desde la llegada del PRONAT a nuestro territorio.*”

En las Notificaciones de Registro de la Primera y Segunda Solicitud, el Panel indicó que los reclamos de los Solicitantes “*podrían constituir incumplimiento por parte del Banco de varias disposiciones*” de las Políticas y Procedimientos Operativos del Banco sobre Pueblos Indígenas (Directiva Operativa [OD] 4.20) y Supervisión (Política Operativa/Política del Banco [OP/BP] 13.05).

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Dado que ambas Solicitudes de Inspección se referían al mismo Proyecto y estaban estrechamente relacionadas, obtenida la aprobación del Directorio Ejecutivo el 24 de marzo de 2009, la Administración presentó una única Respuesta el 20 de abril de 2009, referida a ambas Solicitudes de Inspección.

## EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO

El Panel de Inspección está evaluando actualmente la admisibilidad de ambas Solicitudes de Inspección y sobre la base de los resultados de esta evaluación, podría recomendar que el Directorio Ejecutivo autorice una investigación de los reclamos presentados en las Solicitudes. Normalmente el Directorio Ejecutivo autoriza las investigaciones a través de su no objeción.

# REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

## SOLICITUDES N° 54 Y 55

### Proyecto de Desarrollo y Competitividad del Sector Privado

(CRÉDITO AIF NO. 3815-RDC)

#### LA SOLICITUD

El 27 de febrero de 2009, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección, relativa al proyecto del Congo (RDC): Proyecto de Desarrollo y Competitividad del Sector Privado (el “Proyecto”). La primera Solicitud fue presentada por los Sres. Chola Kabamba y Assani Kyombi, ambos residentes de Kikasi, Katanga, RDC, actuando como ex empleados de la empresa estatal Générale des Carrières et des Mines, conocida por la sigla Gécamines “*y como víctimas de la Operación de Retiro Voluntario puesta en marcha por el Gobierno congoleño con el apoyo financiero del Banco Mundial*”. El Panel registró esta Solicitud el 12 de marzo de 2009.

El 13 de marzo de 2009, el Panel de Inspección recibió una segunda Solicitud de Inspección vinculada con el mismo Proyecto. El Sr. Bidimu Kamunga, también residente de Likasi, presentó la Solicitud en su carácter de Presidente de *le Collectif des Ex-agents Gécamines ODV* (“*el Colectivo de ORV [Operación de Retiro Voluntario] de ex empleados de Gécamines*”). La Solicitud incluía 14 firma de otros miembros del colectivo.

El 26 de marzo, el Panel recibió una “*peticIÓN*” de la Asociación Congoleña para la Defensa de Derechos Económicos y Sociales (ADDES), solicitando que el Panel de Inspección “*recomendara a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial que se iniciara la apertura de una investigación para resolver los problemas planteados por todos nuestros actuales miembros, es decir su indemnización complementaria y su reintegración económica en Katanga*”. En un adjunto a esta petición, ADDES le pedía al Panel que agregara a la asociación al procedimiento iniciado por las otras dos Solicitudes.

Los Solicitantes afirman que la operación financiada por el Banco conocida como Retiros Voluntarios redundó en el despido de 10.655 trabajadores de Gécamines

#### CUADRO 2. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	República Democrática del Congo: Proyecto de desarrollo y competitividad del sector privado
Región:	África subsahariana
Sectores:	Transporte general; minería y otras actividades extractivas; energía en general; finanzas en general; telecomunicaciones
Categoría ambiental:	B
Monto del crédito de la AIF:	equivalente a U\$S120 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	29 de julio de 2003
Fecha de vigencia:	2 de diciembre de 2003
Fecha de cierre:	31 de diciembre de 2012

desde el 11 de agosto de 2003 hasta el 6 de febrero de 2004 a cambio del pago de indemnizaciones por valores de U\$S 1.900 hasta U\$S 30.000. Agregan que el esfuerzo de reintegración en la forma de asistencia social y capacitación, debía significar que los empleados recibían su indemnización por despido y debían ser involucrados en actividades individuales o colectivas que les permitieran ganar los ingresos necesarios para su propia subsistencia y la de sus dependientes.

Los Solicitantes indican que las reglas y procedimientos especiales adoptados por el Banco para esta operación, incluido el pago de una suma bruta, contravienen ciertas disposiciones del Código Laboral Congoleño. Añaden que a cada empleado se le presentó un instrumento estándar para la transacción titulado “*Convenio para la rescisión del contrato laboral de mutuo acuerdo*”, que cada uno debía firmar. Agregan que sus derechos e intereses fueron afectados de manera directa y negativa por esta operación, violatoria de las obligaciones contractuales entre cada uno de ellos y su antiguo empleador Gécamines. Además acotan que esto los ha privado de sueldos atrasados y de la liquidación final a la que cada uno tiene derecho, y que hubieran cobrado de no rescindirse sus contratos de esta manera. Asimismo indican que fueron “*privados de todas las demás ventajas sociales (...) y han perdido todos los beneficios adquiridos de cualquier tipo*”. Indican que esta repentina adaptación “*a una vida de pobreza*” les ha causado un gran daño a las víctimas de la ORV.

Los Solicitantes también afirman que los programas de reinserción para ex-empleados de Gécamines fueron limitados. Dicen que la Unidad de Coordinación de Reintegración de Katanga existente en el pequeño programa de apoyo del proyecto y el programa KUJENGA UHURU solamente apoyaron actividades que involucraran la auto promoción y “*únicamente cubrieron a una parte de los ex-empleados de Gécamines, seleccionados como los más motivados y con el mayor potencial.*”

Los Solicitantes afirman que le escribieron al personal del Banco en Washington y Kinshasa, sin resultados. Los Solicitantes le piden al Panel de Inspección que recomiende a los Directores Ejecutivos una investigación “*a fin de resolver [su] problema*”. Los Solicitantes sugieren alguna solución para mitigar el daño que alegan haber sufrido como resultado de este Proyecto. Específicamente piden (i) el “*pago de 36 meses de sueldo en compensación, capital de pensión, pago de vacaciones obligatorias, todos los beneficios sociales asociados con el contrato*”, y (ii) que el Banco Mundial se responsabilice de la violación de las obligaciones contractuales por parte de Gécamines. Afirman que el Banco “*debe asegurar que las empresas estatales a las que otorga préstamos, inclusive con la garantía del gobierno congoleño, apliquen y observen tales derechos*”.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 7 de abril de 2009, la Administración le solicitó al Directorio Ejecutivo una prórroga del plazo inicial para su Respuesta. En esta solicitud, la Administración indicó que “*en vista del hecho de que las dos Solicitudes se refieren al mismo proyecto y plantean temas similares, con fines de eficiencia, la Administración solicita preparar una única Respuesta integral que responda a ambas Solicitudes*”. De igual forma, por razones de economía y eficiencia y puesto que las dos Solicitudes plantean temas similares vinculados con el mismo Proyecto, también el Panel ha procesado en conjunto ambas Solicitudes, tal como lo ha hecho previamente en situaciones similares.

La Administración presentó su Respuesta el 27 de abril de 2009. En ella, afirma que el “*Banco ha realizado ingentes esfuerzos para aplicar sus políticas y procedimientos e impulsar concretamente su misión en el contexto del Proyecto*”. La Administración añade que el Banco siguió las normas, políticas y procedimientos aplicables a los asuntos planteados en las Solicitudes. Concluye afirmando que “*los derechos o intereses*



RDC: Desarrollo del Sector Privado—El equipo del Panel reunido con representantes de ex-empleados de Gécamines en Likasi

*de los Solicitantes no han sido ni serán afectados de manera directa y adversa por la falta de aplicación de las políticas y procedimientos del Banco”.*

De acuerdo con la Respuesta de la Administración, el Programa de Retiro Voluntario (PRV) de Gécamines tuvo lugar entre marzo de 2003 y febrero de 2004. En aquel momento, el país sufría las consecuencias de la mala administración del régimen de Mobuto y estaba emergiendo gradualmente de una década de inestabilidad política y conflictos.

En 2001–2002, la reestructuración del sector minero era uno de los ejes del programa de recuperación económica, y más específicamente, la reestructuración de Gécamines. Según la Administración, el PRV en Gécamines fue realizado en el marco del Componente 2 del Proyecto. La Administración añade que el proyecto es implementado por el COPIREP (Comité de Conducción de la Reforma de las Empresas Públicas), el organismo gubernamental responsable de preparar y proceder, luego de la aprobación gubernamental, a la reestructuración de las empresas públicas en la RDC.

La Administración hace notar que la implementación del proyecto siempre fue calificada de satisfactoria. También considera que si bien el PRV en la RDC tuvo un éxito demostrado, fue ejecutado en un contexto difícil, dada la existencia de un reducido sector privado y una infraestructura devastada. Según la Administración, inicialmente se había estimado que 11.200 empleados serían elegibles para el PRV; sin embargo, se beneficiaron 10.655. La Administración también indica que la dirección de Gécamines había calculado, en oportunidad de ejecutar el PRV, que el costo del retiro voluntario de 11.000 empleados estaría en torno a los U\$S 120 millones. Dado que esta suma representaba una carga financiera imposible de afrontar para una empresa quebrada (y para un Estado endeudado, con muy limitados recursos financieros), el gobierno decidió establecer un programa de desvinculación por mutuo acuerdo.

De acuerdo con la Administración, la propuesta inicial del gobierno a los empleados de Gécamines en junio de 2002, consistió en una primera escala de pago por el PRV por un monto total de U\$S 25 millones, la que fue rechazada por los sindicatos ese mismo mes. El gobierno decidió entonces contratar a un consultor internacional con experiencia en planes de reducción de personal para ayudar a alcanzar un acuerdo con los sindicatos. El consultor realizó un detallado análisis de las leyes y normas que



RDC: Desarrollo del Sector Privado—Ex-empleado de Gécamines describe el impacto del proyecto en su familia y comunidad

regían las reducciones de personal en la RDC, y para Gécamines más específicamente, además de efectuar consultas con los sindicatos y el gobierno. El PRV que finalmente acordaron los sindicatos y el gobierno en marzo de 2003 fue por un valor de US\$ 43,5 millones.

La Administración indica que el consultor del PRV efectuó un concienzudo análisis de la fuerza laboral de Gécamines que, al 31 de agosto de 2002, ascendía a 23.730 empleados. El consultor también analizó las normas aplicables a las reducciones de personal en las empresas privadas y la experiencia de otros países europeos. Luego de efectuado el análisis de la fuerza laboral y del marco jurídico y regulatorio, el consultor del PRV trabajó con el Departamento de Recursos Humanos de Gécamines analizando diferentes escenarios para el PRV. La escala de pago propuesta por el consultor del PRV respetaba todas las disposiciones del convenio colectivo de trabajo, con la excepción del fondo de pensión (*capital pension*) y el seguro de vida (para los gerentes). Tenía en cuenta la indemnización por despido (preaviso, vacaciones pagas, indemnización

por cesantía) y los salarios en mora hasta el 31 de agosto de 2002.

Según la Administración, el PRV fue aprobado por ECOFIN (Comité Ministerial a cargo de Cuestiones Económicas y Financieras) el 11 de marzo de 2003, y fue oficialmente anunciado por el Ministro de Minas el 13 de marzo de 2003. Gécamines emitió varios memorandos para explicar detalles del programa. Para el 21 de mayo de 2003, Gécamines había completado la lista de candidatos al PRV y una firma de auditoría verificó la exactitud de la lista preparada por Gécamines. Como resultado del trabajo del consultor, el PRV estableció un monto de pago promedio de US\$ 4.083 con un mínimo de US\$ 825 y un máximo de US\$ 60.773. Los pagos comenzaron a efectivizarse el 11 de agosto de 2003 y finalizaron el 11 de marzo de 2004.

En lo referente al programa de reinserción, la Administración afirma que el consultor estimó, por un lado, que alrededor del 25 por ciento de los beneficiarios del PRV por distintas razones (en particular debido a su edad) no buscaría participar en actividades de reinserción y, por otro lado, consideró que debido al contexto existente en Katanga en ese momento, el programa de reinserción no tendría posibilidades de lograr resultados ambiciosos. Al comienzo del PRV, en 2003, se emprendió un Análisis de Impacto Social y Pobreza (*Poverty and Social Impact Analysis, PSIA*), el que fue completado en 2007, siendo la Universidad de Lubumbashi la que realizó parte de la investigación. La evaluación condujo al diseño de programas interinos para apoyar los centros de salud y escuelas de Gécamines, lo que no había sido previsto durante la preparación del proyecto. La PSIA reveló que al comienzo del PRV, los empleados de Gécamines se encontraban en peor situación que la población general de Katanga.

La Administración añade que se realizaron distintas actividades de reinserción para los beneficiarios del PRV. Durante entrevistas individuales con beneficiarios de este proceso que se activaba por demanda, el 40,3 por ciento de ellos eligió la agricultura, el 40,0 prefirió la ganadería, el 11,2 por ciento optó por el comercio, el 5,5 por ciento seleccionó un oficio, el 2,6 por ciento eligió la pesca, y el 1,4 por ciento se decidió por actividades vinculadas con la salud o la educación. Se realizó una evaluación de las actividades de reinserción entre noviembre de 2005 y enero de 2006, la fue efectuada

por el Centro de Investigación y Estudios en Economía y Encuestas (*Centre de Recherche et d'Etudes en Economie et Sondage*). Menos de dos años después del inicio del PRV, el 93 por ciento había dado inicio a una actividad generadora de ingresos. Sin embargo, la Administración afirma que esta elevada tasa de reinserción típicamente no se sostiene en el mediano a largo plazo.

La Administración indica que el equipo del Banco realizó todos los esfuerzos por cumplir con los requisitos de las políticas del Banco. Añade que las disposiciones del PRV fueron revisadas por la Administración del Banco, y en un memorando con fecha 24 de abril de 2003 se señaló que observaba los requisitos aplicables. Con respecto a la supervisión, la Administración informa que se realizaron 12 misiones de supervisión desde julio de 2003 hasta la revisión de medio término en junio de 2007. Además, el Gerente de Proyecto ha estado asentado en Kinshasa desde octubre de 2007. En marzo de 2009, la Administración envió a Katanga un equipo que se reunió con ambos grupos de Solicitantes en Likasi. Como resultado de esta visita, la Administración propuso acciones a ser adoptadas con respecto al PRV de Gécamines y así como con respecto a otros planes pasados y próximos de reducción de personal.

### **EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO**

El 27 de mayo de 2009, el Panel le presentó al Directorio Ejecutivo su Informe y Recomendación en relación con la admisibilidad de las Solicitudes. Para determinar la admisibilidad de las Solicitudes y Solicitantes, el Panel analizó las Solicitudes de Inspección y la Respuesta de la Administración. Además, el Panel visitó la RDC del 3 al 9 de mayo de 2009. Durante su visita, se reunió con firmantes de ambas Solicitudes de Inspección. También tomó contacto con funcionarios del gobierno y representantes de la unidad ejecutora del proyecto COPIREP, así como líderes sindicales, y expertos técnicos locales e internacionales en Kinshasa, Lubumbashi y Likasi.

El Panel determinó que tanto las Solicitudes como los Solicitantes satisfacían los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución de creación del Panel. El Panel señaló que las Solicitudes y la Respuesta de la Administración contenían afirmaciones e interpretaciones contrapuestas con respecto a los temas, hechos y cumplimiento con políticas y procedimientos del Banco. Por lo tanto indicó que a fin de verificar el cumplimiento de las políticas del Banco debería realizar una investigación de los asuntos planteados en las Solicitudes y el supuesto daño. El Panel agregó, sin embargo, que en este caso, la Administración había indicado su disposición a realizar un estudio a fin de analizar la necesidad de acciones especiales para los *partants volontaires* (retirados voluntarios) e iniciar un diálogo con el gobierno con respecto a las acciones específicas que pudieran caber. Además, los Solicitantes indicaron su voluntad de ver si este estudio podía conducir a una resolución efectiva de sus preocupaciones.

Sobre esta base el Panel recomendó que, para beneficio de todas las partes involucradas, no se adoptara en ese momento una posición con respecto la investigación de los temas de incumplimiento y daño planteados en las Solicitudes. El Panel le recomendó al Directorio aprobar la propuesta del Panel de abstenerse en ese momento de emitir una recomendación sobre si se justificaba una investigación, y esperar seis meses hasta ver si surgían otros avances en la materia en relación con la Solicitud de Inspección.

El 11 de junio de 2009, a través de su no objeción, el Directorio Ejecutivo aprobó la recomendación del Panel. El Panel espera estar en condiciones de decidir si recomendar una investigación en el plazo de seis meses de haber emitido su primer informe de recomendación.

### Financiamiento de Política de Desarrollo de Reforma Institucional

(SUBVENCIÓN N° H336-YEM)

#### CUADRO 3. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Yemen: Financiamiento para la política de desarrollo de reforma institucional
Región:	Medio Oriente y África del Norte
Sectores:	Industria y Comercio en general; Administración pública en general
Categoría ambiental:	C
Monto del crédito de la AIF:	U\$550 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	6 de diciembre de 2007
Fecha de vigencia:	28 de abril de 2008
Fecha de cierre:	30 de junio de 2010

#### LA SOLICITUD

El 13 de abril de 2009, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección (“la Solicitud”), relativa al proyecto de Yemen: Financiamiento de Política de Desarrollo de Reforma Institucional (“el Programa”). Los Señores Abdelkader Ali Abdallah y Yahya Saleh, ambos residentes de Sana'a, República de Yemen, presentaron la Solicitud a nombre propio y del Observatorio Yemení de Derechos Humanos. Los Solicitantes afirman, entre otras cosas, que el Banco no dio cumplimiento a los principios de transparencia y difusión de información con respecto a una Operación de Política de Desarrollo para la reforma institucional en la República de Yemen que, según plantean, producirá

efectos negativos sobre los salarios, el empleo y la reducción de la pobreza.

Los Solicitantes afirman que han sufrido y probablemente continuarán sufriendo daños “*como resultado de la política de ocultamiento de información practicada por la Oficina del Banco Mundial en Yemen y su negativa a divulgar información*” en relación con el Programa. Los Solicitantes añaden que una vez que la presión de la sociedad civil había tenido como resultado la difusión de alguna información, “*la oficina del Banco en Sana'a se negó a dar[les] una copia traducida al árabe o a cooperar con la sociedad civil para hacerla traducir*”.

Los Solicitantes afirman, “*de acuerdo con el Banco Mundial, la implementación del Programa de Reforma Institucional en Yemen conducirá a disparar los precios y aumentar el sufrimiento de los pobres en la sociedad yemení. El índice de pobreza, que actualmente ronda el 45% aumentará el 9,2% para totalizar el 54,2%*”. Añaden que a consecuencia del Proyecto los salarios se reducirán en el 1,6 por ciento del PIB. Los Solicitantes cuestionan estas reformas, diciendo que producirán un “*aumento de la pobreza y el desempleo*”. Añaden que si se hubiera difundido previamente el contenido del Proyecto, la sociedad civil hubiera podido contribuir brindando recomendaciones en relación con la adopción de políticas impositivas justas y se podrían haber propuesto

otras opciones “para proveer recursos a través de medidas anti-corrupción y la adopción de políticas de calidad para enfrentar la pobreza y el desempleo”.

Los Solicitantes afirman que el Banco y la Oficina de País “violaron el principio de asociación que el Banco Mundial adopta y promueve con la sociedad civil” e infringieron el principio de transparencia y difusión de información. Añaden que la falta de traducciones es contraria al principio de difusión de información enfatizado por el Presidente del Banco Mundial en su introducción a la política sobre difusión de junio de 2002. Indican que el ex Presidente “enfatizó la importancia de compartir la información como un factor sustancial para lograr un desarrollo sustentable y mejorar la transparencia y la responsabilidad en el desarrollo”. En el mismo sentido, acotan “también enfatizó la importancia de compartir información para promover el apoyo público hacia los esfuerzos destinados a mejorar la vida de la gente en los países en desarrollo.”

Los Solicitantes enumeran una lista de notas en las que solicitaron a la Oficina de País en Sana'a difundir “una copia completa del Programa de Reforma Institucional y su traducción”. Indican que recibieron una copia en inglés del Documento del Programa. Sin embargo, en correspondencia posterior, la Oficina de País se rehusó a proveerles una traducción. Según los Solicitantes, el 30 de enero de 2008, 25 organizaciones yemenitas se dirigieron a la Oficina de País para confirmar su pedido de una copia completa del Documento del Programa en árabe pero “no recibieron respuesta a [su] pedido y todas [sus] comunicaciones y cartas fueron ignoradas”. El 19 de mayo de 2009, la Administración presentó su Respuesta a la Solicitud de Inspección.



Yemen: Reforma Institucional—Solicitantes y representantes de la sociedad civil en una reunión con el equipo del Panel en Sana'a

## EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO

El 18 de junio de 2009, el Panel le presentó al Directorio Ejecutivo su Informe y Recomendación en relación con la admisibilidad de la Solicitud. A la fecha de entrada en imprenta de este informe, el Directorio no había tomado todavía una decisión con respecto a la recomendación del Panel en el caso de Yemen. Para determinar la admisibilidad de la Solicitud y los Solicitantes, el Panel analizó la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Administración. El Panel también visitó Sana'a, República de Yemen, del 9 al 12 de junio de 2009. Durante su visita, el equipo del Panel se reunió con firmantes de la Solicitud de Inspección, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones de la sociedad civil en Sana'a.

## Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai

(PRÉSTAMO N° 4665-IN; CRÉDITO N° 3662-IN)

### CUADRO 4. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai
Región:	Asia del sur
Sector:	Transporte urbano; Otros servicios sociales
Categoría ambiental:	A
Monto del préstamo BIRF:	U\$5463 millones
Monto del crédito de la AIF:	U\$579 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	18 de junio de 2002
Fecha de vigencia:	6 de noviembre de 2002
Fecha de cierre:	30 de junio de 2008

### LA SOLICITUD

El 29 de mayo de 2009, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección, relativa al proyecto de Transporte Urbano de Mumbai (en lo sucesivo “el Proyecto”). La Solicitud fue presentada conjuntamente por los Señores Ambries Mehta, Deepak Mehta, y Hinesh Mehta, tres hermanos que son dueños de una propiedad situada en Gandhi Nagar Plan dentro del Distrito Fiscal Tirandaz, Taluka Kurla, Adi. Shankarcharya Marg, I.I. T Main Gate, Powai, Mumbai — 400 076 (en lo sucesivo “la Propiedad”) en la ciudad de Mumbai, India. Presentaron la solicitud a nombre propio y alegan ser afectados adversamente por el Proyecto, y en especial por su programa de reasentamiento.

El Proyecto apunta a promover el desarrollo de un sistema de transporte urbano sustentable y eficiente en la Región Metropolitana de Mumbai, y entre otras cosas prevé la construcción de dos importantes enlaces viales este-oeste. El Plan de Acción de Reasentamiento contempla el reasentamiento de personas afectadas por la construcción del componente de transporte vial. Uno de los enlaces viales este-oeste, el Jogeshwari-Vikhroli Link Road de 11 kilómetros, JVLR (camino de conexión Jogeshwari-Vikhroli), cuya Fase II incluye la rectificación y ampliación de carreteras existentes, se vincula con el tema de la Solicitud.

Los Solicitantes son residentes de un área conocida como Powai que atraviesa la Fase II del JVLR. Afirman que en 2006, la Oficina de Desarrollo de la Región Metropolitana de Mumbai (*Mumbai Metropolitan Region Development Authority*, MMRDA), el Organismo Ejecutor, “vino a demoler su estructura” frente a lo cual los Solicitantes obtuvieron una Orden Judicial suspendiendo toda futura demolición de la Propiedad. Los Solicitantes afirman que han “sufrido en la Fase II del MUTP JVLR” y que han soportado daños físicos, mentales y financieros porque se les dijo que había que demoler su Propiedad antes de que hubieran recibido una indemnización. También afirman que alcanzaron un acuerdo verbal con la MMRDA en abril de 2009

con respecto a un convenio de indemnización negociado pero que no han tenido éxito en que la MMRDA aceptara formalizar el convenio por escrito. Además dicen que la MMRDA les había pedido demoler su propiedad y que hicieran la solicitud de indemnización con posterioridad a la demolición. Afirman estar dispuestos a desocupar la propiedad y retirar su demanda ante el Tribunal Superior si reciben documentos de posesión de las propiedades alternativas que les fueron ofrecidas como compensación, según el acuerdo verbal alcanzado con la MMRDA.

El Panel, siguiendo su procedimiento administrativo regular, que no implica juicio con respecto a los méritos de la Solicitud de Inspección, registró la Solicitud el 9 de junio de 2009 y está a la espera de la Respuesta de la Administración, cuyo plazo vence el 9 de julio de 2009.

## II. INVESTIGACIONES FINALIZADAS

### NIGERIA

SOLICITUD N° 40

#### Proyecto de Gasoducto de África Occidental

(GARANTÍA DE LA AIF N° B-006-0-GH)

##### CUADRO 5. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Nigeria: Proyecto de gasoducto de África Occidental
Región:	África subsahariana
Sector:	Petróleo y gas; Ambiental
Categoría ambiental:	A
Monto del crédito de la AIF:	U\$550 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	23 de noviembre de 2004
Fecha de vigencia:	31 de diciembre de 2004
Fecha de cierre:	30 de junio de 2009

##### LA SOLICITUD

El 27 de abril de 2006, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección, relativa al proyecto de Ghana: Proyecto de Gasoducto de África Occidental (el “Proyecto”). El Proyecto comprende cuatro países, Benín, Ghana, Nigeria y Togo. No obstante, la Solicitud fue presentada por el Foro de Comunidades Anfitrionas Ifesowapo del Proyecto de Gasoducto de África Occidental (WAGP) a través de sus representantes del Área de Gobierno Municipal Olorunda del Estado de Lagos, Nigeria. La Solicitud fue presentada en nombre de 12 comunidades que serán afectadas por el Proyecto en el eje Badagry, en el Estado de Lagos, del sudoeste de Nigeria.

Las comunidades son Ajido, Imeke Agemowo, Araromi Ale, Idaghe Iyesi, Ilagbo Eremi, Igbesa, Okoomi, Itori, Oloya/Abiola, Arobiedy, Igboliye, y Egushi Benja. El 9 de junio de 2006, el Panel recibió una carta de Friends of the Earth-Ghana (FoE-Ghana) expresando su apoyo a la mencionada Solicitud y pidiendo que se los agregara a la misma.

Los Solicitantes estaban convencidos de que el Proyecto causaría un daño irreparable a su tierra y destruiría la subsistencia de sus comunidades. Según los Solicitantes, el Banco no cumplió con sus políticas y procedimientos en la preparación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Afirmaban que si bien la West African Gas Pipeline Company (WAPCo) consultaba periódicamente a los propietarios de tierras, otros “grupos de interés” habían sido erróneamente excluidos. Además afirmaban que no les era posible comentar sobre la EIA porque no estaba disponible. Según los Solicitantes el alcance de la EIA era demasiado acotado y debería haber incluido el Gasoducto Escravos-Lagos existente, al que estaría conectado el Gasoducto de África Occidental. También consideraban que dicho gasoducto existente era inseguro.

Los Solicitantes afirmaban que el Proyecto tendría un impacto negativo en su subsistencia y preveía una compensación inadecuada. Indicaban que “cuando finalmente se pagaron las indemnizaciones, los valores en la mayoría de los casos eran menos del 4% de los valores de mercado”. Afirmaban que el pago de las indemnizaciones se había dejado a la discreción de los patrocinantes del Proyecto y como resultado, solamente se había pagado por los cultivos que se encontraban en las tierras afectadas y no por las tierras o la pérdida de futuras ganancias generadas por las actividades desarrolladas en las mismas. Indicaban que el Proyecto y una información insuficiente sobre el monto de las indemnizaciones pagadas habían causado serios conflictos sociales al interior de las familias.

Los Solicitantes también cuestionaban la evaluación económica del Proyecto y afirmaban que mientras que los proponentes del mismo afirmaban que el gas asociado (que normalmente se quema) sería la fuente de gas para el gasoducto, ellos habían obtenido información que demostraba que esto era falso. Además, según los Solicitantes la Administración no había cumplido con la política del Banco sobre supervisión. Indicaban que el Banco no había cumplido con varias de sus políticas y procedimientos, tales como la OP/BP 4.12 (Reasentamiento Involuntario), OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental), OP/BP 10.04 (Evaluación Económica de Operaciones de Inversión), OP/BP 13.05 (Supervisión de Proyectos), OP/BP 4.15 (Reducción de la Pobreza) y la Política del Banco Mundial sobre Difusión de Información.

La presentación de FoE-Ghana apoyaba la Solicitud de Inspección original y planteaba inquietudes con respecto a los beneficios económicos del Proyecto para Ghana, problemas relativos a las consultas, seguridad, consecuencias adversas para la subsistencia de los pescadores en Ghana como resultado de la construcción y operación del gasoducto. Según la presentación, si bien inicialmente había sido prometido, el análisis económico-financiero del Proyecto nunca fue difundido.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración presentó su Respuesta el 6 de junio de 2006, con referencia a los temas planteados por el Foro de Comunidades Anfitrionas Ifesowapo, y el 22 de junio de 2006 presentó al Panel sus Aclaraciones en relación con las inquietudes mencionadas por FoE-Ghana. En su Respuesta inicial, la Administración afirmó que el Proyecto había sido bien preparado y satisfacía los requisitos de las salvaguardias del Banco.

De acuerdo con la Administración, la Evaluación Ambiental (EA) llegó a la conclusión de que el Proyecto no causaría ningún impacto importante en Nigeria y que los impactos estarían limitados a la vecindad inmediata del Proyecto. Asimismo, indicaba que la EA cubría aspectos de seguridad del gasoducto pero no incluía el Sistema de Gasoducto Escravos-Lagos (ELPS) porque no estaba comprendido en el área de influencia del Proyecto. Según la Administración una auditoría ambiental había determinado que el ELPS estaba en buenas condiciones generales. Con respecto al problema adicional de contaminación y pérdida de pesquerías en el área de Badagry, la Administración concluía que era improbable que fueran dañadas como resultado del Proyecto.

En su Respuesta la Administración señalaba que el Proyecto había adquirido a 1.557 propietarios privados y 928 arrendatarios pequeñas porciones de las extensiones totales de tierra que poseen o cultivan. Además indicaba que el principio de indemnización acordado y aplicado es el “*valor de reposición*” de la tierra y los bienes, considerando toda la producción futura según lo exigido por las políticas del Banco. La Administración manifestaba su disposición a corregir cualquier caso en el que el principio de indemnización “*no hubiera sido aplicado de manera congruente*”. Con respecto a los métodos de valuación, la Administración afirmaba que la WAPCo no basaba sus niveles de indemnización únicamente en las escalas del gobierno. No obstante, la Administración confirmaba que estaba haciendo una revisión de los pagos

Nigeria: Gasoducto de África Occidental—Talud de protección del gasoducto a su llegada a la costa de Takoradi en Ghana



efectivamente realizados para asegurarse de “*que se hubiera cumplido con el principio del valor de reposición de los bienes perdidos*”. Además, la Administración enfatizaba en su respuesta que la WAPCo había establecido programas de desarrollo comunitario que incluían nuevos sistemas de agua, escuelas y centros de salud.

La Administración reconoció que se habían presentado dificultades iniciales en la difusión de información pero afirmaba que la situación se había corregido en forma inmediata. Reconocía que la difusión debería haberse complementado con la traducción de los resúmenes del Plan de Acción de Reasentamiento (PAR) y el Plan de Manejo Ambiental y Social (PMAyS) al yoruba, la lengua local. La Administración afirmaba que en el análisis económico se habían considerado todas las alternativas, incluida la alternativa “sin proyecto”, y que se había evaluado la sustentabilidad del Proyecto en forma adecuada. Además, la Administración creía que los documentos del proyecto presentaban una imagen realista con respecto a la contribución del mismo a la reducción de la quema de gas. Con respecto al sistema de respuesta a emergencias, la Administración afirmaba que la WAPCo había realizado reuniones públicas y descripto con claridad las acciones que todos debían adoptar en caso de accidentes.

## PASOS PROPUESTOS POR LA ADMINISTRACIÓN

Advirtiendo que había temas a los que era necesario atender, la Administración introdujo un Plan de Acción para resolver la situación. El Plan de Acción comprende actividades de facilitación de los programas de desarrollo comunitario y medidas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a través de dos misiones de supervisión por año hasta la finalización del Proyecto. Además, la Administración dijo que la WAPCo difundiría traducciones no técnicas de los resúmenes del PAR y PMAyS, incluidas explicaciones de los mecanismos de quejas y de seguimiento. La Administración también espera que se difundan planes de respuesta a emergencias a nivel de sistema y que se elaboren planos detallados de los emplazamientos.

Por otro lado, la Administración nombrará un panel asesor de expertos que, entre otras cosas, revisará los temas sociales y ambientales y evaluará la eficacia de los procedimientos para la presentación de quejas. La Administración también indica que evaluará los niveles de indemnización para determinar si son suficientes para reponer los

bienes adquiridos y el estado de la restauración de ingresos. Además, la WAPCo llevará a cabo estudios profesionales en base a las mediciones y calificaciones reales de los campos a fin de establecer el valor de cada tipo de bien perdido.

### **EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO**

El Panel presentó su Informe y Recomendación al Directorio el 10 de julio de 2006. En su Informe, el Panel estableció que los Solicitantes y la Solicitud satisfacían los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución de creación del Panel de Inspección y la Aclaración de 1999. El Panel agregó que “*esta Solicitud reúne circunstancias especiales que afectan la consideración del Panel en cuanto a si amerita una investigación en este momento*”. El Panel señalaba que la Respuesta de la Administración contenía una serie de pasos propuestos para atender los temas planteados. Además, cuando se les consultó al respecto, los Solicitantes con los que se reunió el Panel indicaron que no querían presionar a favor de una investigación en ese momento sino que preferían esperar los acontecimientos futuros y las acciones del Banco en relación con sus preocupaciones.

En su Informe, el Panel postergó la decisión sobre una investigación y le recomendó al Directorio Ejecutivo aprobar la propuesta de abstenerse de emitir una recomendación, a la espera de los futuros acontecimientos en los asuntos planteados en la Solicitud de Inspección. El Panel esperaba poder determinar si se debía recomendar una investigación hacia fines de 2006. El Directorio aprobó la recomendación del Panel mediante su no objeción el 27 de julio de 2006.

### **EL INFORME FINAL DE ADMISIBILIDAD Y RECOMENDACIÓN Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO**

Para evaluar la necesidad de una investigación, el Panel hizo un seguimiento de las inquietudes de los Solicitantes y los avances de la Administración en la atención de las mismas. Durante una visita de campo subsiguiente a Nigeria, del 24 al 30 de enero de 2007, el Panel se reunió con funcionarios de la WAPCo, quienes aportaron información actualizada pero señalaron que no habían sido adecuadamente informados por la Administración del Banco en relación con la Respuesta de la Administración y en qué medida requería acciones de su parte. El Panel también observó una falta de información en cuanto a los temas de indemnización y un aparente desacuerdo con respecto a la situación de los pescadores y la causa de la contaminación. Además, el Panel observó que las personas afectadas decían reiteradamente que no había habido cambios en su situación durante los últimos seis meses y no parecían haber sido informados o consultados con respecto a las acciones expuestas en la Respuesta de la Administración. Además, durante esta visita, un grupo de personas del área de Escravos ubicada en el delta occidental del Níger le presentó una carta al Panel expresando su apoyo a la Solicitud y pidiendo que se agregaran sus nombres a la misma.

El Panel presentó su Informe Final de Admisibilidad y Recomendación al Directorio el 1 de marzo de 2007. En dicho Informe el Panel indicaba que “*encontraba afirmaciones contrapuestas de los Solicitantes y la Administración con respecto a la interpretación de temas y hechos y el cumplimiento dado por el Banco a sus políticas y procedimientos*”. El Panel agregaba que las importantes cuestiones vinculadas con la supuesta falta de cumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco por parte de la Administración y el posible daño a los Solicitantes solamente podían ser encaradas en el contexto de una investigación. El Panel recomendaba al Directorio realizar una investigación de los reclamos de los Solicitantes. El Directorio aprobó la recomendación del Panel mediante su no objeción el 13 de marzo de 2007.

## EL INFORME DE INVESTIGACIÓN

Según lo autorizado por el Directorio, el Panel investigó los asuntos alegados en las Solicitudes. El Panel presentó su Informe de Investigación al Directorio el 25 de abril de 2008.

En relación con los impactos sociales del Proyecto, el Panel determinó que la Administración no se había cerciorado de que se recopilara la información socioeconómica requerida. Las complejidades del sistema tradicional de tenencia de la tierra no habían sido tenidas en cuenta de manera adecuada y la cantidad de población desplazada parecía haber sido subestimada como resultado de la metodología de promedios usada para su identificación. El Panel agregaba que los documentos del proyecto contenían información incorrecta e incompleta sobre los riesgos de empobrecimiento y subsistencia.

También, el Panel determinó que la opción de reasentamiento en otras tierras no había sido efectivamente ofrecida a las personas desplazadas como una opción viable para la restauración de sus medios de subsistencia. No se habían negociado con las personas desplazadas de manera apropiada la restauración de sus medios de subsistencia, la asistencia para el reasentamiento más allá de la indemnización, y su participación en los beneficios. El Panel determinó que el PAR transfería la carga de recomponer sus medios de subsistencia a las personas desplazadas, sin brindarles asistencia adicional. Además, a dichas personas se les había pagado una décima parte de lo que estaba planificado en el PAR.

El Panel estableció que la falta de consultas oportunas y efectivas había impedido la participación informada y negociación de las personas desplazadas en relación con las opciones de reasentamiento. Añadía que la Administración no le había dado al patrocinante del proyecto la orientación e instrucciones apropiadas para realizar consultas significativas con las personas desplazadas y no había asegurado que el patrocinante hubiera establecido un proceso eficaz para identificar y resolver las quejas vinculadas con el reasentamiento. Asimismo, el Panel determinó que la Administración no había evaluado el compromiso ni la capacidad del prestatario para implementar el instrumento de reasentamiento.

El Panel determinó que el sistema de suministro de gas aguas arriba del WAGP se encontraba dentro del área de influencia del Proyecto, que las instalaciones asociadas debían ser consideradas un sistema interconectado a los fines de la EA y que debían considerarse tanto los posibles beneficios como los impactos adversos. Además, el Panel determinó que si bien se habían evaluado alternativas, la Administración no había realizado una evaluación económica completa de la ruta alternativa del gasoducto costa afuera. En lo que se refería a los impactos ambientales, el Panel determinó que la Administración no había convocado un panel asesor independiente en forma oportuna.

En cuanto a la contaminación de las pesquerías, el Panel determinó que no se habían sometido a examen microscópico, microbiológico o análisis químico muestras de la sustancia para determinar su identidad y que no se habían preservado muestras para análisis futuros. Seguía sin saberse precisamente qué era la sustancia en cuestión.

En cuanto al ELPS, el Panel halló que se había realizado un Estudio de Integridad, pero dicho documento no se hizo público y aparentemente las comunidades afectadas no recibieron materiales relevantes comprensibles sobre la documentación ambiental en general, en forma previa a las consultas. El Panel determinó que como resultado de la conexión del WAGP al ELPS se había sometido al ELPS a una exhaustiva revisión e inspección; se detectaron y corrigieron defectos y los sistemas operativos y de seguridad fueron modernizados. El Panel también observó aparentes inconsistencias en los documentos de la Administración con respecto a la contribución que se esperaba que hiciera el Proyecto a la reducción de la quema de gas. El Panel determinó que era

importante garantizar un monitoreo transparente del impacto del Proyecto en la quema de gas.

Con respecto a la supervisión del Proyecto, el Panel encontró largos intervalos entre misiones. El personal de salvaguardias se ocupó principalmente de la preparación del Proyecto y estuvo mucho menos involucrado en la fase de construcción, y la Administración tuvo una respuesta lenta frente a los problemas identificados en el proceso de indemnización.

Para terminar, el Panel identificó varios temas sistémicos: (i) la Administración había depositado una confianza excesiva en la capacidad del patrocinante del proyecto para manejar temas sociales complejos a pesar de su complicada historia en el sector nigeriano del gas y el petróleo; (ii) debido a una aparente falta de recursos de supervisión (en fondos y experiencia) no se interpretaron y atendieron en forma apropiada las señales de advertencia que se presentaron en la fase de diseño del Proyecto; (iii) inicialmente la Administración no consideró la posibilidad de establecer una presencia regional o local permanente; y (iv) las reiteradas referencias a beneficios secundarios generaron expectativas entre quienes estaban principalmente interesados en tales beneficios.

## LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración, habiendo solicitado al Directorio Ejecutivo una extensión del plazo para presentar su Informe y Recomendaciones, entregó su Informe el 30 de junio de 2008. Este Informe incluía un detallado Plan de Acción.

En su Informe, la Administración proponía contratar un panel asesor de expertos hasta julio de 2009. También proponía traducir el Resumen Ejecutivo del Plan de Manejo Ambiental (PMA) al yoruba y difundirlo y esforzarse por obtener datos anuales sobre los respectivos volúmenes de gas asociado y no asociado enviados al WAGP a través del ELPS. También afirmaba que WAPCo realizaría reuniones informativas sobre el plan de respuesta a emergencias con los actores y comunidades cercanos a las instalaciones del WAGP antes de iniciar su operación; y produciría un folleto de seguridad que sería traducido a las lenguas locales y difundido.

La Administración propuso un mínimo de dos misiones de supervisión del Banco de unas dos semanas de duración durante el período restante de construcción del Proyecto (que incluirían especialistas sociales y ambientales) y mantener una supervisión formal e informal constante. Además, la Administración fortalecería sus aportes y coordinación con la Oficina de País en el monitoreo del Proyecto, con evaluaciones periódicas de la implementación del mismo y asignaría recursos presupuestarios apropiados para estos esfuerzos de supervisión. La Administración también propuso documentar las lecciones aprendidas con respecto a la supervisión de las asociaciones público-privadas, poniéndolas en conocimiento de los equipos que manejen proyectos de similar complejidad, desarrollar conjuntos de herramientas de mejor práctica y realizar una evaluación más exhaustiva de los temas ambientales y sociales sectoriales.

En cuanto al Estudio de Integridad del ELPS, la Administración afirmó que el mismo no es de propiedad de WAPCo ni de N-Gas ni está bajo su control. La WAPCo le solicitó a la Nigerian National Petroleum Corporation que realizara un Estudio de Integridad del ELPS, el que identificó algunas posibles mejoras de seguridad y confiabilidad. El estudio confirmó que el ELPS se encontraba en un estado satisfactorio para la entrega de gas al WAGP sin requerir modificaciones. El estudio no pudo ser difundido públicamente porque su contenido—información sobre el diseño y vulnerabilidad a actos de sabotaje—son sumamente sensibles para la seguridad del gasoducto. La Administración también añadió que no se requerirían nuevas instalaciones para suministrar gas adicional en el mediano plazo (5 a 10 años) o más; sin embargo, no podía predecirse la naturaleza específica de cualquier posible nueva inversión ni su ubicación.

En lo que hace a las preocupaciones en relación con la quema de gas, la Administración indicó que las condiciones socioambientales en el delta del Níger deben ser atendidas, pero que este Proyecto no es la herramienta apropiada a ese efecto. Indicó que la contribución del WAGP a la reducción de la quema de gas sería de casi el 5 por ciento del actual volumen. Según la Administración, el Proyecto es un vehículo que puede brindar incentivos a Nigeria para apalancar un activo importante que de otro modo se desperdiciaría y suprimir los impactos ambientales negativos del mismo.

La Administración agregó que el gobierno de Nigeria, con asistencia del Banco y de Global Gas Flaring Reduction, elaboró una Ley sobre Gas Aguas Abajo y revisó el sistema fiscal del gas y el petróleo para apoyar el surgimiento de un mercado interno. También acotó que el Banco apoya varios proyectos en el Estado de Rivers, vinculados con infraestructura, desarrollo humano, electricidad, desarrollo comunitario, gobernabilidad, y gestión del sector público.

## LA REUNIÓN DE DIRECTORIO

El Directorio Ejecutivo se reunió el 5 de mayo de 2008 para discutir el Informe de Investigación del Panel y el Informe y Recomendaciones de la Administración. En la reunión de Directorio hubo un amplio consenso en relación con los hallazgos del Panel y las medidas bosquejadas en el Plan de Acción. El Plan de Acción estaba destinado a encarar temas clave para la sustentabilidad del proyecto. Las acciones incluían que se pagaran indemnizaciones a valores de mercado para comenzar a recomponer los medios de subsistencia de las personas afectadas por el Proyecto, fortalecer programas de desarrollo comunitario centrados en la restauración de los medios de subsistencia; desarrollo de destrezas; y focalización en las necesidades especiales de los grupos vulnerables; así como desarrollo de sólidos procedimientos de atención de reclamos y designación de un observador independiente de la sociedad civil para documentar y attestigar el proceso de pago de las indemnizaciones adicionales para recomponer los medios de subsistencia.

Una vez respaldado el Plan de Acción, se acordó que la Administración le presentaría al Directorio una actualización a los seis meses y un informe sobre la implementación del proyecto en el plazo de un año, en consulta con el Panel.

Del 16 al 21 de noviembre de 2008, un equipo del Panel integrado por dos personas regresó a Nigeria y Ghana para reunirse con representantes comunitarios, funcionarios de la WAPCo, y funcionarios gubernamentales. El propósito era transmitir los resultados de la investigación del Panel y de la reunión respectiva del Directorio Ejecutivo del Banco. El equipo del Panel se reunió con personas interesadas en Badagry, Warri, y Abuja en Nigeria, y en Accra, Ghana.

## PRIMER INFORME DE AVANCE

La Administración transmitió al Directorio Ejecutivo su Primer Informe de Avance el 29 de abril de 2009. En el mismo, la Administración informó sobre sus avances en la implementación del Plan de Acción.

La Administración indicó que había completado las consultas antes de iniciar la distribución de pagos en septiembre de 2008, según lo señalado por la organización no gubernamental que actuó como testigo (NNNGO, o Red Nigeriana de ONG). También, WAPCo completó un censo de información básica de las personas afectadas por el Proyecto para la recepción de compensación adicional; dicho censo incluyó una verificación de quiénes eran las personas afectadas por el Proyecto elegibles y los reclamos inter e intrafamiliares, e instauró un proceso de pago transparente, que fue attestigado por la ONG y representantes del Banco y considerado satisfactorio.

También se recomendó una nueva metodología para calcular pagos adicionales por cultivos y árboles.

La Administración indicó que la encuesta socioeconómica de datos clave relativos a ingresos y medios de subsistencia se finalizaría en el primer trimestre de 2009. Añadió que WAPCo implementaría la Fase III del Programa de Desarrollo Comunitario (PDC), focalizado en programas destinados a la subsistencia y sobre la base de la información del estudio socioeconómico, y al mismo tiempo se fortalecerían las Fases I y II del PDC atendiendo a la sustentabilidad de la operación y el mantenimiento de pequeñas infraestructuras por medio de convenios con gobiernos locales (por ejemplo, asegurando apoyo para contar con docentes en las escuelas y profesionales médicos en los centros de salud). La Administración también agregó que la WAPCo identificó 64 hogares con personas vulnerables; Representantes de Relaciones con las Comunidades tienen la responsabilidad de coordinar los programas destinados a las mismas.

La Administración determinó que el proceso de reclamos en Nigeria se consideraba efectivo porque está basado en sistemas locales y tradicionales de resolución de disputas. Con la excepción de algunos casos que fueron llevados a juicio, el período promedio para la resolución de un reclamo era de unos dos meses. También afirmó que la WAPCo tenía 11 empleados dedicados a relaciones con las comunidades y los gobiernos en su equipo de salvaguardias sociales. También, que la capacitación brindada por WAPCo en salvaguardias, incluido monitoreo y evaluación, se realizó en julio y octubre de 2008 y que se planificaba otro taller sobre la recomposición de medios de subsistencia a realizarse en el primer trimestre de 2009.

En lo referido a acciones vinculadas con el medio ambiente, la Administración indicó que se contrató al Panel Asesor en Temas Sociales y Ambientales hasta julio de 2009. El Resumen Ejecutivo del PMA fue traducido al yoruba y difundido en las comunidades locales de Nigeria, Benín, Togo y Ghana en agosto de 2008. También indicó que no se obtendrían datos sobre los volúmenes respectivos de gas asociado y no asociado enviados al WAGP a través del ELPS hasta diciembre de 2009. La Administración acotó que la WAPCo realizó reuniones informativas sobre el plan de respuesta a emergencias para más de 170 residentes de comunidades de Nigeria y Ghana, y produjo un folleto de seguridad, el que fue traducido al yoruba, distribuyéndose 500 copias del mismo en Nigeria. También agregó que se continuarían las reuniones informativas durante los siguientes seis meses.

Con respecto a sus esfuerzos de supervisión, la Administración indicó que había instituido un sistema de visitas mensuales al campo del equipo de proyecto. También que el Vicepresidente Regional continuaba haciendo un seguimiento estrecho de los avances del WAGP, pidiendo actualizaciones periódicas, y que la calidad de la implementación de las salvaguardias es monitoreada por el equipo de proyecto y mediante informes de avance de ejecución. Por otra parte, la Administración informó que había documentado cuidadosamente las lecciones de supervisión aprendidas, en relación con la incorporación de las tradiciones locales en los procesos de pago de indemnizaciones. Añadió que los temas ambientales y sociales en la región del África Subsahariana se analizan a través de revisiones de las carteras de los países y revisiones de los proyectos regionales. Por otro lado, la Administración tenía en curso una revisión de los proyectos regionales en el sector del gas y el petróleo.

Los informes del Panel y la Administración se pusieron a disposición del público según lo exige la Resolución sobre el Panel y pueden consultarse en el sitio del Panel en la web, <http://www.inspectionpanel.org>, junto con un comunicado de prensa sobre las discusiones que tuvieron lugar en la reunión de Directorio.

### Proyecto Privado de Generación Eléctrica

(GARANTÍA DE LA AIF B-0130-UG)

#### CUADRO 6. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Uganda: Proyecto privado de generación de energía eléctrica
Región:	África subsahariana
Sector:	Energético; Ambiental
Categoría ambiental:	A
Garantía de la AIF:	U\$S115 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	26 de abril de 2007

#### LA SOLICITUD

El Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección (“la Solicitud”), relativa al proyecto de Uganda: Proyecto Privado de Generación Eléctrica (el “Proyecto”) el 5 de marzo de 2007. La Asociación Nacional Ugandesa de Ambientalistas Profesionales (*National Association of Professional Environmentalists*, NAPE) y otras organizaciones y personas locales (los “Solicitantes”) presentaron esta solicitud al Panel.

El Proyecto se conoce comúnmente como el Proyecto Hidroeléctrico Bujagali. Prevé la construcción de una represa y una central

hidroeléctrica en la Isla Dumbbell en el tramo superior del río Nilo en Uganda, a unos 8 kilómetros aguas abajo de la fuente del Nilo en el Lago Victoria y las represas Nalubaale y Kiira existentes. La obra proveería una capacidad instalada de 250 megavatios de electricidad. Bujagali Energy Ltd. (BEL) es responsable del financiamiento, construcción y operación de la central.

Se estima el costo total de Proyecto en unos U\$S 750 millones. El Grupo Banco Mundial apoya el Proyecto con una Garantía de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) de hasta U\$S 115 millones por el pago de intereses y reembolso del capital de un préstamo a BEL, un préstamo de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y una garantía del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). El Directorio aprobó la garantía el 26 de abril de 2007.

La Solicitud afirmaba que los estudios sociales y ambientales del Proyecto no consideraban de manera adecuada los riesgos hidrológicos, incluida la salud de largo plazo del Lago Victoria; no tenían en cuenta los impactos del cambio climático en la producción eléctrica y los niveles del lago, y estaban basados en datos obsoletos. La Solicitud argumentaba que el compromiso del Gobierno de Uganda (GoU) de establecer una compensación ambiental en las cataratas de Kalagala no es vinculante, y por lo tanto no existía garantía de que las cataratas no sean explotadas para generación hidroeléctrica en el futuro.

La Solicitud afirmaba que en el análisis económico no se habían evaluado de manera adecuada opciones energéticas alternativas a la represa, y que el Proyecto es riesgoso

desde el punto de vista económico, en especial en vista de la cambiante hidrología. Los Solicitantes señalaban que los costos del Proyecto se habían incrementado de manera considerable desde la estimación original, y que la capacidad de los ciudadanos de costear el Proyecto se había tornado un tema contencioso. Según los Solicitantes, el Banco se rehusaba a hacer pública la información sobre la hidrología del Nilo y las condiciones hidrológicas del Lago Victoria. Exigían mayor transparencia y apertura por parte del Banco. Los Solicitantes se quejaban de que el Convenio de Compra de Potencia, que es un documento clave del proyecto, recién fue divulgado y no es fácilmente obtenible.

La Solicitud también alega que en el diseño de la represa de Bujagali no se consideraron temas de seguridad vinculados con las represas ubicadas aguas arriba como una parte integral del diseño del Proyecto, y que la propuesta de formar un panel de seguridad de la represa no es suficiente. Con respecto a los temas sociales, los Solicitantes afirmaban que el pueblo de los Basoga que habita en el área del Proyecto debería haber sido considerado un pueblo indígena, tal como se encuentra establecido en la Constitución de Uganda, y que el marco de indemnización y reasentamiento existente para la población desplazada era obsoleto y no reflejaba las condiciones económicas actuales.

Esta es la segunda Solicitud referida a la central eléctrica de Bujagali que recibe el Panel. En diciembre de 2001, el Directorio Ejecutivo aprobó una Garantía de la AIF para apoyar una propuesta anterior relativa al Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali. Antes de la aprobación del Directorio, en julio de 2001, la NAPE presentó una Solicitud de Inspección al Panel en relación con este anterior proyecto. El Panel efectuó una investigación de los temas planteados en la Solicitud de 2001. Posteriormente el Banco canceló la Garantía de la AIF y Uganda abandonó el Proyecto por diversas razones, entre ellas acusaciones vinculadas con la AESNP, la empresa privada que iba a desarrollar el Proyecto.

## **RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA SOLICITUD**

El 5 de abril de 2007, la Administración presentó su Respuesta a la Solicitud de Inspección. La Respuesta subrayaba que en Uganda existía una grave escasez de energía y que el Proyecto propuesto estaba destinado a brindar la capacidad necesaria de la “*manera menos costosa y sustentable desde el punto de vista ambiental y social*”.

La Respuesta de la Administración indicaba que el Gobierno de Uganda había aprendido “*valiosas lecciones*” de la anterior experiencia, que habían imbuido al “*proyecto actualmente propuesto*” y que “*los análisis económico, financiero, de salvaguardias, técnico, de gobernabilidad y otros requeridos a la fecha guardan conformidad con las políticas relevantes del Grupo Banco Mundial y se realizaron según elevadas normas profesionales*”. La Respuesta argumentaba que en los análisis del Proyecto se habían considerado una amplia gama de opciones de suministro y un amplio rango de escenarios de demanda en base a los más recientes datos sobre la economía de Uganda y el subsector eléctrico y se habían evaluado los impactos de una alta y baja hidrología por igual.

## **INFORME DE ADMISIBILIDAD Y DECISIÓN DEL DIRECTORIO**

El 3 de mayo de 2007, el Panel le presentó al Directorio Ejecutivo su Informe y Recomendación en relación con la admisibilidad de la Solicitud. Para determinar la admisibilidad de la Solicitud y de los Solicitantes, el Panel visitó Uganda del 18 al 25 de abril de 2007. Durante su visita, el equipo del Panel se reunió con los Solicitantes, otros miembros de la sociedad civil, y comunidades locales afectadas, personal del Banco,



Uganda: Generación eléctrica privada—las Cataratas de Bujagali antes de la construcción de la represa, aguas abajo

autoridades nacionales y locales, autoridades del Proyecto, miembros del Parlamento, y otras personas. El Panel determinó que tanto la Solicitud como los Solicitantes satisfacían los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución de creación del Panel. También señalaba que las afirmaciones y alegaciones contrapuestas antes señaladas ameritaban una investigación y revisión independientes.

## INVESTIGACIÓN DEL PANEL

El 18 de mayo de 2007, el Directorio autorizó al Panel a llevar a cabo una investigación de los temas planteados en la Solicitud. El Panel contrató a consultores expertos en temas de hidrología, evaluación ambiental, análisis económico y antropología social para asistir en su investigación. El Panel efectuó su visita al lugar en diciembre de 2007. Se reunió con los Solicitantes y personas afectadas por el Proyecto, funcionarios y organismos del gobierno de Uganda, líderes espirituales y representantes del pueblo Basoga, el patrocinante y funcionarios de implementación del proyecto, ONG y grupos de interés, representantes de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo y el Instituto Nacional de Investigación de Recursos Pesqueros, y organizaciones de *rafting* en el río.

Como se describió anteriormente en este informe, en esta investigación el Panel sentó un precedente al establecer un marco de cooperación con un mecanismo hermano de responsabilidad y transparencia, la Unidad de Mediación y Revisión de Cumplimiento (CRMU) del Banco Africano de Desarrollo (AfDB). La CRMU había recibido una solicitud de investigación similar a la que fuera presentada al Panel, con la excepción de que hacía centro en el cumplimiento de las políticas del AfDB (que también financiaba el proyecto). El Panel y la CRMU desarrollaron un marco para cooperar en la recolección de información técnica, y realizaron una visita conjunta de investigación, manteniendo simultáneamente su independencia y sus respectivos mandatos institucionales. El Memorando de Entendimiento que establecía este enfoque colaborativo se incluye en el apéndice X de esta publicación.

En su Informe de Investigación, el Panel destacó que la energía es un factor crítico en el desarrollo de Uganda, y que la producción de energía requiere un cuidado considerable para asegurar que se tengan en cuenta de manera adecuada los aspectos sociales, económicos y ambientales, de acuerdo con las políticas del Banco. En este sentido, el Panel encontró áreas de cumplimiento así como de incumplimiento del Banco en relación con varias políticas y procedimientos operativos relevantes.

En particular, el Panel determinó que el Banco había cumplido con los requisitos de su Política sobre Evaluación Ambiental en lo referido a los impactos del proyecto en las pesquerías y una serie de datos hidrológicos de línea de base. El Proyecto también dio cumplimiento a la Política del Banco sobre Seguridad de Represas al establecer un panel de seguridad de la represa. En los temas de reasentamiento involuntario, el Proyecto emitió de manera apropiada títulos de tierras a las personas afectadas por el Proyecto, y el nivel de vida en el área de las viviendas había mejorado de manera importante. El Panel también elogió al Banco por su trabajo en la conservación del área de las Cataratas de Kalagala como compensación ambiental, en respuesta a la investigación del Panel en 2001.

Sin embargo, el Panel determinó que la Administración no se había asegurado de que en la preparación del Proyecto se tuvieran en cuenta de manera adecuada asuntos culturales y espirituales significativos, y al comparar las alternativas de las represas de Bujagali y Karuma. Las configuraciones alternativas al proyecto fueron indebidamente acotadas sobre la base de preconcepciones en lugar de realizarse una exploración de todas las opciones técnicamente factibles, incluidas opciones que no involucrarían inundar las Cataratas de Bujagali, y por lo tanto tendrían costos sociales y ambientales menores, a fin de que se pudieran juzgar las alternativas óptimas con un entendimiento cabal de las ventajas y desventajas involucradas.

Además, el Panel determinó que era inadecuada la evaluación de los impactos acumulativos en el río de la construcción de la represa, y que el Proyecto excluyó de manera incorrecta al Lago Victoria del área de influencia del Proyecto. Este último tema era de particular importancia a la luz de las preguntas referidas al riesgo hidrológico planteado por la represa y temas interrelacionados de cambio climático, según se describen en el Informe del Panel.

El Panel señaló que una proyección clave en el Documento de Evaluación de Proyecto parecía ser tendenciosa y seriamente contrapuesta al flujo proyectado de ingresos del proyecto. El Panel también determinó que los esquemas de compra de potencia conducían a una asignación de riesgo aún mayor al comprador de la misma y el gobierno (sustrayéndola del patrocinante del proyecto) en comparación con el proyecto anterior, y aumentaban la posibilidad de que el gobierno de Uganda tuviera que efectuar pagos en su condición de garante o aumentar los subsidios a las tarifas eléctricas (o las dos cosas juntas). En este contexto, el Panel determinó que era posible que el Proyecto no pudiera lograr el objetivo amplio de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza inherente a las políticas del Banco.

En los temas sociales, el Panel determinó que el Proyecto no satisfacía los requisitos de la política del Banco de restaurar los medios de subsistencia de las personas desplazadas hace años en ocasión del primer proyecto de Bujagali, incluidos productores agrícolas y pescadores que habían “quedado en el limbo” a posteriori del proyecto anterior. Por otra parte, el Panel observó que el Banco había seguido un enfoque inadecuado para atender y mitigar la inundación de un bien cultural significativo de gran valor espiritual para el pueblo Basoga, que es una comunidad local, y que corría el riesgo de infringir una importante disposición sustantiva de la Política del Banco sobre Hábitats Naturales que prohíbe la destrucción de hábitats naturales críticos, lo que incluye áreas consideradas protegidas por pueblos tradicionales (bosques sagrados, por ejemplo). El Proyecto tampoco había considerado que los impactos culturales adversos de la inundación de las Cataratas de Bujagali no solamente afectaban a los residentes Basoga de las cercanías sino a toda la comunidad Basoga, integrada por unos 2 millones de personas.

Por último, el Panel identificó determinados temas “sistémicos” que afectan el cumplimiento del Banco, incluidos temas heredados de la implementación incompleta de acciones en el marco de un proyecto previo (en este caso, reasentamiento involuntario), transparencia, asociaciones público-privadas, difusión oportuna de información dentro del ciclo de proyecto, y orientación al personal en el manejo de impactos sobre hábitats naturales críticos y lugares sagrados.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL BANCO A LA INVESTIGACIÓN

La Respuesta de la Administración del Banco contenía un resumen de las acciones ya adoptadas por la Administración en respuesta a la anterior investigación del proyecto que el Panel realizó en 2001-02. Con respecto al actual Proyecto, en la Respuesta se afirmaba que se habían tomado muchas medidas para aumentar la diligencia debida en la preparación y supervisión del Proyecto. En lo que hace a la cuestión de alternativas para el Proyecto, la Respuesta afirmaba que el Proyecto “*procedió a la selección de Bujagali, con el conocimiento de que los aspectos culturales y espirituales habían sido tenidos en cuenta de manera suficiente en la selección de su emplazamiento.*” Esto difería de los hallazgos del Panel con respecto a este tema central.

En relación con los temas de flujo de agua e impactos en el Lago Victoria, la Administración reconocía que podían producirse excedencias de presión del régimen de liberación de agua existente (la “Curva Acordada”) “*si Uganda experimenta una escasez crítica de suministro de energía*” pero argumentaba que si la represa de Bujagali hubiera sido puesta en marcha en 2005, “*la sobreexstracción y declinación en los niveles del lago hubieran cesado*”. La Administración repitió su argumento de que esto ocurriría porque la represa aumenta la producción de electricidad “*mediante la reutilización de las liberaciones de agua que se producen aguas arriba, optimizando así los flujos de agua a través de la cascada de represas*”. La Respuesta añade que la Administración del Banco estaba trabajando para asistir a Uganda en sus esfuerzos para retornar a la Curva Acordada “*a través del apoyo a la generación hidroeléctrica y otras inversiones en generación eléctrica*” y mediante su respaldo a distintos esfuerzos regionales.

Con respecto al análisis económico y la asequibilidad, la Respuesta argumentaba que se había realizado un Análisis Económico exhaustivo e integral para este Proyecto en concordancia con las OP 10.04 y OP 4.01. En respuesta al hallazgo del Panel de que

los costos globales habían aumentado de manera significativa a la fecha de la evaluación del Proyecto, la Administración simplemente indicaba que en el Estudio Económico y el PAD se había usado la información sobre los costos del Proyecto más actualizada disponible al momento de terminarse dichos documentos. Cabe destacar que la Respuesta de la Administración argumentaba a favor de un análisis y conjunto de conclusiones significativamente diferentes a los presentados por el Panel y sus expertos técnicos independientes sobre este tema.

En los temas relativos al reasentamiento, la Respuesta afirmaba que si bien algunos aspectos del reasentamiento original requerían un

Uganda: Generación eléctrica privada—Reunión del Panel de Inspección y la CRMU del AfDB con el líder espiritual Nabamba Bujagali y afectados por el proyecto en las Cataratas de Bujagali



seguimiento, “el grueso de los componentes de reasentamiento e indemnización” había sido completado para 2003. Además, la Administración indicaba que en enero de 2007, antes de la presentación de la Solicitud de Inspección, habían detectado deficiencias en la información de línea de base socioeconómica e iniciado acciones correctivas.

Con respecto a los temas de propiedad cultural y significancia espiritual de las Cataratas Bujagali para el pueblo Basoga, la Respuesta mencionaba distintas ceremonias y acciones (incluidos pagos) destinados a lograr “el apaciguamiento de los espíritus de Bujagali”, afirmando que “la Administración halló que todos los participantes en la ceremonia de apaciguamiento creían que había sido exitosa”. Nuevamente, la Respuesta de la Administración llegaba a conclusiones significativamente diferentes de las del Panel de Inspección. La Respuesta continuaba indicando que el gobierno, en coordinación con los patrocinantes del Proyecto “trabajará con los distintos grupos de interés para desarrollar medidas de mitigación, incluidas ceremonias adicionales, según sea necesario y de acuerdo con el asesoramiento de expertos, antes del llenado del reservorio. Estas medidas serán revisadas con especialistas culturales y, lo que es más importante, serán ejecutadas en consulta con líderes locales y espirituales reconocidos”.

Sobre los siguientes pasos, la Respuesta identificaba ciertas “nuevas acciones” para la generación de capacidad institucional, atendiendo a las necesidades de los grupos vulnerables, gestión de bienes culturales, y revisión de los resultados provistos por un panel independiente de expertos sociales y ambientales para fines de 2008. Otros pasos fueron descriptos como “acciones en curso”, tales como monitoreo y supervisión del proyecto, actualización de información de línea de base socioeconómica, participación en los beneficios, acciones de seguimiento para la compensación en las Cataratas de Kalagala, y seguimiento en relación con el compromiso del gobierno de Uganda de proporcionar información sobre la liberación de agua.

## REUNIÓN DE DIRECTORIO

Durante la reunión del Directorio Ejecutivo el 4 de diciembre de 2008, convocada para recibir el Informe del Panel y considerar la Respuesta de la Administración, Werner Kiene, Presidente del Panel, expresó, “La Respuesta de la Administración contiene algunas importantes acciones. Sin embargo, varios hallazgos clave del Panel son atendidos de manera incompleta en la Respuesta y Plan de Acción, tales como reasentamiento, protección de valores culturales, y análisis económico y de riesgos”. El Dr. Kiene también observó: “La Administración ha expresado su compromiso de atender a los temas críticos planteados. El Panel es optimista en el sentido de que un Proyecto que cuesta varios millones de dólares puede reponer de manera plena las pérdidas de medios de subsistencia de las 2.500 familias que involuntariamente se encuentran en su camino”.

El Directorio aprobó el conjunto de acciones expuestas en la Respuesta de la Administración y las acciones adicionales que la Administración se proponía adoptar en vista de la investigación del Panel de Inspección y las deliberaciones del Directorio. Entre ellas cabe mencionar la oportuna implementación de un plan de gestión sustentable para las Cataratas de Kalagala, la actualización e implementación de un plan de gestión de bienes culturales, y la realización de un mayor estudio socioeconómico para apoyar y lograr una plena recomposición de los medios de subsistencia. La Administración emprendería dichas acciones en consulta con el gobierno de Uganda, las personas afectadas y el patrocinante del Proyecto. Además, la Administración desarrollará pautas para el abordaje de los temas de salvaguardia ambiental y social en proyectos de legado afectados por interrupciones significativas en su implementación, como el proyecto de Bujagali. La Administración informará al Directorio sobre el avance del Plan de Acción al cabo de seis meses. A la hora de redactar este Informe, la Administración aun no ha informado al Directorio de tales avances.

### Proyecto Integrado de Gestión y Saneamiento Ambiental de la Zona Costera

(CRÉDITO DE LA AIF N° 4083 ALB)

#### CUADRO 7. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Albania: Proyecto Integrado de Gestión y Saneamiento Ambiental de la Zona Costera
Región:	Europa y Asia Central
Sectores:	Agua en general; Saneamiento ambiental y control de inundaciones; Manejo de desechos sólidos; Administración pública en general
Categoría ambiental:	F
Monto del crédito de la AIF:	U\$S17,5 millones equivalentes
Fecha de aprobación del Directorio:	21 de junio de 2005
Fecha de vigencia:	29 de noviembre de 2005
Fecha de cierre:	31 de marzo de 2010

#### LA SOLICITUD

El 30 de julio de 2007 el Panel de Inspección (el “Panel”) recibió una Solicitud de Inspección, (la “Primera Solicitud”), con fecha 25 de julio de 2007, relativa al proyecto denominado Albania: Proyecto Integrado de Gestión y Saneamiento Ambiental de la Zona Costera de Albania (el “Proyecto”). La Solicitud fue presentada por los representantes locales de varias familias que forman parte de una comunidad situada en el área conocida como Jale, que es parte del poblado más grande de Vuno en la región Himare de Albania.

El 13 de agosto de 2007, el Panel recibió una segunda Solicitud de Inspección (la “Segunda Solicitud”), con fecha 5 de agosto de 2007, vinculada con el Proyecto. El Sr. Petrit Levendi, en nombre de la Asociación de Operadores Turísticos de Vlora, Albania, y otras personas afectadas que residen en Vlora y en el “área que cubre la parte norte de la Bahía de Vlora, conocida como Playa Treport,

*Franja Costera de la Laguna de Narta y Bsht Poro*”, presentaron la Solicitud de Inspección.

En la Primera Solicitud, los Solicitantes indicaban que entre el 17 y el 21 de abril de 2007, la Policía Edilicia de la Municipalidad de Vlora, bajo la supervisión del Ministerio de Obras Públicas y “de acuerdo con el Plan de Desarrollo Costero Sur del Banco Mundial”, demolieron total o parcialmente sus residencias permanentes. Se les dijo a los Solicitantes que no poseían permisos de construcción. En este sentido, los Solicitantes señalaron que “aproximadamente el 100% de la construcción” en las costas de Albania carece de estos permisos y que un balneario veraniego y otras viviendas fueron dejadas intactas.

Los Solicitantes afirman que solicitaron permisos de construcción en el pasado, pero se les dijo que no había permisos disponibles en las áreas que carecían de un plan urbano. Los Solicitantes afirmaron que la falta de un plan de urbano no es específica del pueblo de Jale sino que es bastante común en toda Albania. También indicaron que

habían perdido la confianza de que se pudiera aprobar un plan urbano para Jale dado que se trata de un pueblo pequeño y aislado, que inclusive carece de servicios básicos tales como agua potable. Sin embargo, indicaron, en 2006 el gobierno finalmente promulgó una ley (Ley 9482 “Sobre la legalización, urbanización e integración de edificios sin permisos”) que permitió a los Solicitantes y otras familias de Jale solicitar permisos edilicios. Los Solicitantes afirman que lo hicieron y recibieron confirmación de sus solicitudes de las autoridades locales.

A pesar de las solicitudes pendientes, los Solicitantes indican que el 3 de abril de 2007 recibieron una notificación de la Policía Edilicia informándoles que se había programado la demolición de sus casas. Agregaron que más tarde se “*enteraron por los medios y los gerentes in situ del proyecto que la demolición era el resultado de la implementación del Plan de Desarrollo de la Costa Sur del Banco Mundial para el área*”. Los Solicitantes presentaron una denuncia ante las autoridades locales contra la notificación de demolición. Sin embargo, las casas fueron demolidas el 17 de abril de 2007. De acuerdo con los Solicitantes “*todos los plazos judiciales fueron programadas con posterioridad al 17 de abril de 2007*”. Las demoliciones de las viviendas, informan los Solicitantes, se realizaron con una “*urgencia no explicada*” a las 4 de la mañana del 17 de abril, y además la residente de una de las casas fue “*golpeada dentro de su vivienda cuando intentaba sacar su teléfono celular*”.

Los Solicitantes afirmaban que la implementación del Proyecto había dado lugar al desplazamiento de un reducido número de familias, “*violaciones de derechos humanos*”, “*acciones inhumanas*” incluida violencia policial, y una “*completa falta de información y transparencia en relación con todo proyecto o plan futuro para el área*”. Los Solicitantes argumentaban que el pueblo de Jale fue destruido como resultado de que el Banco no hubiera considerado y hubiera omitido “*tener en cuenta los derechos legales además del bienestar*” de la comunidad. Afirmaban que el Banco también había infringido sus políticas de supervisión de las actividades del proyecto y aquellas que establecían que debían mitigarse los riesgos de empobrecimiento de la comunidad.

Los Solicitantes afirmaban que después de las demoliciones, funcionarios del Banco Mundial visitaron el lugar por lo menos dos veces. La primera vez hablaron con las familias y les preguntaron sobre la magnitud del daño pero no brindaron ninguna información. La segunda vez directamente no hablaron con la comunidad.

Los Solicitantes afirmaban que los representantes del gobierno les habían indicado que las demoliciones “*estaban fundamentadas en la ley y eran parte de un plan más amplio trazado por el Banco Mundial para la Región Costera de Albania*”. Los Solicitantes también plantearon que hasta la fecha no habían recibido ninguna “*explicación sólida*” de la razón por la que su pueblo había sido “*blanco*” del Proyecto. Los Solicitantes indicaron que las demoliciones no solamente habían destruido sus casas, sino también las estructuras existentes de saneamiento, caminos y otras construcciones, y árboles centenarios existentes en el área. Además, después de las demoliciones, la basura cubrió el valle de Jale durante semanas, convirtiendo el lugar en un peligro, especialmente para los niños.

Los Solicitantes afirmaron que el Proyecto está destinado a aumentar el desarrollo del turismo con base comunitaria en las zonas costeras. Sin embargo, dijeron que “*al destruir de la noche a la mañana todos los bienes de la comunidad, el proyecto no da pistas de como piensa apoyar las actividades turísticas con base comunitaria, o qué canales debería seguir la comunidad para su sostenimiento durante la fase de implementación del proyecto*”.

Los firmantes de la Segunda Solicitud (Segundos Solicitantes) afirmaban que “*si bien el Proyecto cubre un área de la costa de Albania que se extiende desde la región de Butrint en el Sur (Mar Iónico) hasta el Porto Romano en el Norte (Mar Adriático), no obstante excluye de su alcance y ejecución el área que cubre la parte norte de la Bahía de Vlora hasta la desembocadura del río Vjosá*”, el área donde residen los Segundos

Solicitantes, al sur de Porto Romano. De acuerdo con los Segundos Solicitantes, la estrategia integrada de gestión y saneamiento costero ha dividido artificialmente la Bahía de Vlora en dos regiones. Creen que esto es “*discriminatorio, sencillamente no natural y fundamentalmente perjudicial*” para sus intereses.

Los Segundos Solicitantes argumentaron que el Proyecto creaba un “*peligroso vacío*” al excluir la parte norte de la Bahía de Vlora de sus alcances y, como resultado, causará un significativo daño al desarrollo del turismo en la bahía y sus alrededores. Según los Solicitantes, el enfoque discriminatorio del Proyecto “*abre la puerta para otros proyectos de desarrollo potencialmente perjudiciales con consecuencias negativas perdurables*” para la Bahía de Vlora y la costa Adriática-Iónica de Albania.

Al decir de los Segundos Solicitantes, el “*mismo propósito, objetivos e importancia del Proyecto están siendo socavados*” por centrarse en la parte sur de la costa albanesa y excluir la parte norte de la Bahía de Vlora que, según afirman “*en general es considerada la verdadera puerta de entrada al turismo en Albania y la valorización de su herencia cultural*”.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 17 de septiembre de 2007, la Administración presentó su Respuesta a la Primera y Segunda Solicitud de Inspección. Con respecto a la Primera Solicitud de Inspección, la Administración indicó que la demolición de las viviendas no estaba vinculada directa o indirectamente al Proyecto, agregando que se habían realizado de acuerdo con un programa del gobierno, con arreglo a la legislación nacional, que estaba en curso desde 2001. Según la Administración, las demoliciones de casas “*no estuvieron limitadas al área del Proyecto, no fueron causadas por éste ni tienen vínculo con el Proyecto, y no se hicieron en previsión del Proyecto ni para el logro de sus objetivos*” y que el gobierno le había confirmado lo anterior a la Administración en su visita al país. Además, a estar de la Administración, las demoliciones no se realizaron como parte del Plan de Desarrollo de la Costa Sureña (SCDP) o debido a éste dado que el plan estaba pendiente de preparación.

En la Respuesta se informaba que se había encargado la preparación del SCDP a un grupo de consultores en 2005 y que éstos habían presentado un estudio integral con recomendaciones en 2006. El estudio—según la Administración—reflejaba las opiniones de los actores locales pero no llegaba a satisfacer lo que el “*Gobierno pensaba que sería necesario para apoyar y promover el desarrollo sustentable del área*”. La Administración indicó que el contrato entre el gobierno y los consultores había sido rescindido en términos amistosos. El gobierno y el Banco llegaron a un acuerdo para contratar nuevos consultores para continuar trabajando en el SCDP.

En respuesta a la aplicabilidad y la implementación de las Políticas de Salvaguardia del Banco, OP 4.01 y OP 4.12, la Administración informó que se había preparado un Marco de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESSF) con consultas y difusión apropiadas. Además, la Administración indicó que el ESSF estaba alineado con las políticas del Banco sobre Evaluación Ambiental, Recursos Culturales Físicos y Reasentamiento Involuntario.

La Administración afirmó que en la etapa de diseño del Proyecto, el Banco consideró varias instancias en las que podría activarse la OP 4.12, incluida la demolición de edificios ilegales en el marco de la política del gobierno. La Administración afirmó que el Banco se ocupó de investigar y revisar el impacto potencial que la política de demolición del gobierno podría tener sobre el Proyecto. La Administración menciona que la revisión indicó que “*el programa del Gobierno apunta a hacer cumplir las normas existentes sobre ordenamiento territorial y sigue el debido proceso establecido por las leyes y normas albanesas; (ii) el proceso no está focalizado en la remoción de la ocupación de lugares específicos a los fines de promover las inversiones; (iii) el proceso es anterior al*

*involucramiento del Banco en el Proyecto; y (iv) es probable que dicho proceso continúe al margen del involucramiento del Banco en el Proyecto”.* En consecuencia, según la Administración los hallazgos no indicaron ninguna violación del párrafo 4 de la OP 4.12; en consecuencia, las demoliciones no guardaban relación con el financiamiento del Banco para el Proyecto, y el SCDP no estaría sujeto a la Política sobre Reasentamiento Involuntario.

La Respuesta añadía que el Banco venía trabajando en estrecha relación con el gobierno para encarar los problemas vinculados con las estructuras no autorizadas y el ordenamiento territorial para éste y otros proyectos en el país, y también estaba ayudando a desarrollar “soluciones sustentables, equitativas y humanas” para el problema. Según la Administración, el Banco le había hecho llegar al gobierno sus recomendaciones con respecto a las demoliciones y le había aconsejado que postergara toda demolición futura hasta tanto las recomendaciones hubieran sido revisadas y discutidas.

En cuanto a la Segunda Solicitud de Inspección, la Administración indicaba que el propósito del Proyecto era “funcionar como programa piloto, que se espera extender a otras áreas de la costa en el futuro”. En consecuencia, acotaba la Administración, el Proyecto era “un nuevo enfoque en Albania y relativamente complejo en su ejecución”, razón por la cual la primera fase del Proyecto solamente se concentraba en una sección de la costa —la costa sur— para maximizar las oportunidades de éxito y asegurar que el Proyecto fuera manejable. Por otro lado, en la Respuesta se informaba que la segunda fase sería una ampliación de los resultados de la primera, apoyándose en ésta. De acuerdo con la Administración, la extensión a las áreas identificadas en la Segunda Solicitud dependería en gran medida de los resultados del proyecto piloto.



Albania: Gestión de la zona costera—reunión del equipo del Panel con integrantes de las familias albanesas afectadas por el proyecto

## EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO

El 17 de octubre de 2007, el Panel le presentó al Directorio Ejecutivo su Informe y Recomendación en relación con la admisibilidad de las Solicitudes. Para determinar la admisibilidad de las Solicitudes y Solicitantes, el Panel analizó las Solicitudes de Inspección y la Respuesta de la Administración. Además, el Panel visitó Albania del 21 al 25 de septiembre de 2007. Durante su visita, se reunió con firmantes de ambas Solicitudes de Inspección. El Panel también tomó contacto con funcionarios del gobierno, autoridades locales en Vlora, la Unidad de Coordinación de Proyecto, y personal del Banco en la Oficina de País en Tirana.

El Panel determinó que tanto la Solicitud como los Solicitantes satisfacían los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución de creación del Panel. El Panel señaló que las Solicitudes y la Respuesta de la Administración contenían afirmaciones e interpretaciones contrapuestas con respecto a los temas, hechos y cumplimiento de políticas y procedimientos del Banco, y daños efectivos y posibles. El Panel recomendó una investigación de los asuntos planteados en la Primera Solicitud de Inspección.

Con respecto a la Segunda Solicitud de Inspección, el Panel observó que una investigación del Panel, ya aprobada por el Directorio Ejecutivo en relación con una anterior Solicitud de Inspección presentada por los mismos Solicitantes, cubriría las

principales preocupaciones y denuncias de incumplimiento contenidas en esta Segunda Solicitud, y el argumento de que los Segundos Solicitantes se verían perjudicados por estar excluida del Proyecto el área de la Bahía de Vlora en sí mismo no justificaba una recomendación para investigar. En consecuencia, el Panel no recomendó una investigación sobre los asuntos alegados en la Segunda Solicitud. Sin embargo, el Panel dejó indicado que en caso de nuevas evidencias o circunstancias, los Segundos Solicitantes tendrían la facultad de presentarle una nueva Solicitud al Panel.

El 1 de noviembre de 2007, el Directorio Ejecutivo aprobó, a través de su no objeción, la recomendación del Panel en el sentido de realizar una investigación de los asuntos alegados en la Primera Solicitud de Inspección.

## EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

El Panel realizó una investigación compuesta de dos partes. La primera parte involucró un detallado estudio de los registros del Banco relacionados con el Proyecto, entrevistas al personal del Banco en Washington DC y la revisión de documentos relevantes. La segunda parte consistió en una visita al país para la constatación de los hechos, realizada en enero de 2008. Durante la misma, el Panel se reunió con los Solicitantes, autoridades gubernamentales, funcionarios del Proyecto, y personal del Banco en Tirana. El Panel también visitó Jale y Vlora y se reunió con los Solicitantes y el equipo de implementación del Proyecto en Vlora.

En su investigación, el Panel identificó y revisó detenidamente todos los documentos relevantes al caso que le fueron suministrados por los Solicitantes, personal del Banco y otras fuentes. El Panel también analizó otra evidencia recogida durante las visitas de campo o por otros medios en su investigación, incluida bibliografía académica. El Panel presentó su Informe de Investigación al Directorio el 24 de noviembre de 2008.

## EL INFORME DE INVESTIGACIÓN

Jale es una de las pequeñas bahías más hermosas de la costa sur de Albania. Administrativamente, Jale pertenece a una población más grande llamada Vuno. Jale ha sido una zona residencial desde hace siglos; durante varios años también fue la sede de una unidad militar durante el pasado régimen. La mayoría de las familias que residen en Jale tienen una larga historia, habiendo heredado la propiedad de sus tierras y lotes de vivienda de un ancestro familiar común. Las casas que se deterioraron durante el pasado régimen (hasta 1990) han sido desde entonces reconstruidas y agrandadas usando las remesas recibidas de miembros de las familias que se mudaron al extranjero como trabajadores migrantes. Como lo evidencian los restos de las estructuras después de la demolición, los edificios eran mayormente construcciones residenciales de ladrillo y hormigón.

El 3 de abril de 2007, dos años después de haberse aprobado el financiamiento del Proyecto y en ausencia de actividades importantes de demolición en el área del mismo, los Solicitantes recibieron una notificación formal de la Policía Edilicia y el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones informándoles que las autoridades habían decidido demoler sus casas. Apelaron la decisión dentro del corto plazo otorgado al efecto (cinco días) y se les asignaron fechas en los tribunales a partir del 17 de abril de 2007 o posteriores, para la consideración de sus apelaciones. Sin embargo, la Policía Edilicia inició las demoliciones el 17 de abril de 2007, a pesar de los reclamos de los Solicitantes y de algunas autoridades locales, que pedían que las acciones se difirieran hasta que concluyeran las causas judiciales pendientes. El proceso de demolición provocó escenas desgarradoras de oposición y resistencia. La Policía Edilicia finalizó las demoliciones en cinco días.

Los Solicitantes alegaron que las demoliciones estaban vinculadas a un proyecto financiado por el Banco y que el Banco no había dado cumplimiento a su propia Política sobre Reasentamiento Involuntario. No obstante, la Administración del Banco había afirmado que el Proyecto no estaba ligado a las demoliciones y que, por lo tanto, las familias de Jale no estaban habilitadas para recibir los beneficios y derechos correspondientes a la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario.

Durante su investigación, al Panel le sorprendió la afirmación de la Administración de que “*no existía ningún vínculo*” entre el programa de demoliciones del gobierno y los objetivos del Proyecto. Los programas de demolición del gobierno apuntaban a la aplicación de los requisitos de ordenamiento territorial y el propósito mismo del Proyecto era promover el desarrollo y gestión sustentables de la zona costera, incluyendo el uso de medidas y requisitos de planificación territorial y su aplicación. El Panel determinó que el tipo de remoción de ocupaciones que el gobierno tenía la intención de llevar adelante en el área cubierta por el Proyecto apoyado por el Banco estaba claramente comprendido dentro de las tres categorías indicadas en el párrafo 4 de la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario—verbigracia (i) el programa de demoliciones del gobierno apuntaba a lograr objetivos que se declaraban iguales a los objetivos del propio Proyecto: el desarrollo sustentable y uso apropiado de la zona costera; (ii) en tal carácter, las actividades eran necesariamente parte de las acciones para el logro de dichos objetivos; y (iii) estas actividades se planificaron y ejecutaron en forma contemporánea con el Proyecto, en el sentido del párrafo 4 de la OP 4.12.

A falta de aplicación de la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario, el supuesto “acuerdo” con el gobierno de suspender las demoliciones en el área del Proyecto, mencionado en el Documento de Evaluación de Proyecto (PAD), daba la impresión de que se había instaurado una salvaguardia para proteger a las personas potencialmente afectadas y al Banco contra el riesgo crítico de demoliciones en el Proyecto. No obstante, durante su investigación, el Panel supo que el gobierno no había asumido tal compromiso y no había acordado lo que se decía en el PAD. Se pudo determinar que esta afirmación crucial del PAD carecía de fundamento y era incorrecta. Durante la reunión de Directorio en la que se aprobó el Proyecto, la Administración no le informó de esto al Directorio, si bien los Directores Ejecutivos indicaron que consideraban positiva la existencia de este acuerdo.

El Panel pudo determinar que ausente el supuesto acuerdo con el gobierno para suspender las demoliciones en el área del Proyecto, sin un acuerdo sobre una fecha de corte y, por sobre todo, sin aplicación de la Política sobre Reasentamiento Involuntario del Banco a las demoliciones en curso, la Administración no había protegido a las personas potencialmente afectadas por las actividades relacionadas con el Proyecto, y por lo tanto no había dado cumplimiento a la Política sobre Reasentamiento Involuntario del Banco. La Administración no había protegido al Banco de un riesgo significativo a su reputación que se reconocía en el PAD.

Además, el Panel determinó que los objetivos y el contenido del Proyecto, incluido el SCDP, se extendían mucho más allá de la regulación de los recursos naturales y, por ende, se debería haber aplicado la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario. Como parte del “buen diseño del proyecto” en la preparación del SCDP, la Administración acordó con el prestatario que se desarrollarían ciertos criterios y procedimientos para asistir “*a las personas afectadas que pierdan su residencia primaria o fuente principal de subsistencia debido a la remoción de las ocupaciones*”. Sin embargo, el Panel hizo notar que esta promesa solamente estaba vigente una vez que se hubiera preparado el SCDP. Como resultado, el diseño del Proyecto no habilitó la provisión de asistencia a las personas que perdieron sus hogares o medios de subsistencia en Jale.

La investigación del Panel reveló una conexión importante y directa entre el Proyecto y las demoliciones en Jale. Efectivamente, los registros del proyecto indicaban una activa

relación entre el Proyecto y la Policía Edilicia y que los edificios que fueron demolidos habían sido identificados mediante fotografías aéreas financiadas por el Proyecto.

El 26 de marzo de 2007, la Unidad de Coordinación de Proyecto envió una carta, en la papelería oficial del Proyecto financiado por el Banco y firmada por el Coordinador del Proyecto, a casi todas las autoridades gubernamentales de alto nivel relevantes, incluido el Director General de la Policía Edilicia, notificándolos de lo que el Coordinador caracterizó como construcción ilegal sobre la Costa Iónica. A la carta se adjuntaban dos discos compactos con fotos aéreas de la costa, que habían sido financiadas por el Proyecto. En su carta de respuesta, la Policía Edilicia informaba que habían arbitrado todos los procedimientos necesarios y que la decisión de demoler dichos edificios había sido comunicada a las respectivas partes.

Los registros del Proyecto mostraban que el Proyecto había brindado apoyo, tanto material como técnico, a la Policía Edilicia para las demoliciones que dieron lugar a esta Solicitud de Inspección, siendo el elemento más importante las fotografías aéreas usadas para identificar las casas a ser demolidas. Esto constituía un apoyo directo y material por parte del Proyecto a las demoliciones en Jale. El Panel observó que esta actividad del Proyecto no había sido reconocida ni descripta en la Respuesta de la Administración. Por el contrario, la Respuesta afirmaba sin ambages que “*las demoliciones no estaban vinculadas directa o indirectamente al Proyecto*”.

El análisis y los hechos establecidos por el Panel durante su investigación demostraron que se debería haber aplicado la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario a las demoliciones vinculadas con el Proyecto. Esta conclusión se basa en la asistencia dada por el Proyecto a la Policía Edilicia para el cumplimiento de sus funciones, las fotografías aéreas financiadas por el Proyecto que identificaban las casas demolidas, y la comunicación oficial de la Unidad de Coordinación de Proyecto pidiendo a la Policía Edilicia que se ocupara de la supuesta construcción ilegal.

El Panel no encontró mérito en la afirmación de la Administración de que “*las demoliciones no estaban vinculadas directa o indirectamente con el Proyecto*”. De hecho, el Panel acordó un vínculo directo entre las demoliciones en Jale y el Proyecto y sus objetivos. En consecuencia, el Panel determinó que la Administración no había dado cumplimiento a los requisitos de la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario con respecto a las demoliciones que tuvieron lugar en Jale. En este sentido, el Proyecto tampoco se ocupó de los objetivos de reducción de la pobreza establecidos en la Política del Banco sobre Reducción de la Pobreza.

Además de la evidencia documental que vinculaba al Proyecto con las demoliciones en Jale, el Panel constató que en el Parlamento Albanés se habían producido debates y que en la prensa albanesa habían aparecido varios artículos noticiosos que explícitamente ligaban las demoliciones con el Proyecto financiado por el Banco. Por otra parte, el Panel determinó que la misión de constatación que tuvo lugar del 3 al 5 de mayo de 2007 había omitido hechos esenciales y no había cumplido con la Política del Banco sobre Supervisión.

Con respecto a la presentación del Proyecto al Directorio Ejecutivo, el Panel determinó que el error contenido en el PAD sobre el acuerdo con el gobierno para suspender las demoliciones no fue corregido, a pesar de que dos Directores Ejecutivos emitieron declaraciones escritas apoyando el acuerdo con el gobierno al que se refería el PAD. El Panel constató que el párrafo supuestamente incluido en la información de la Administración al Directorio que hubiera corregido este error, y que le fue entregado al Panel por la Administración durante su visita de admisibilidad, no le fue leído al Directorio. El Panel observó que esta declaración le hubiera proporcionado al Directorio información fáctica crítica sobre el estado de una medida crítica de mitigación del riesgo en el PAD que los miembros del Directorio habían apoyado y en la que habían confiado cuando apoyaron el Proyecto.

El 2 de septiembre de 2008, meses después de tomar conocimiento del descubrimiento efectuado por el Panel en relación con esta afirmación efectuada en el PAD indicando un acuerdo con el gobierno para suspender las demoliciones, la Administración le hizo llegar una fe de erratas al Directorio. En la misma se le informaba al Directorio que el PAD, documento que el Directorio había aprobado hacía más de tres años, había sido enmendado en su versión pública eliminándose esta oración clave. El Panel hizo notar que el uso de una fe de erratas para modificar una oración tan sustantiva en el PAD, oración en la que el Directorio se había apoyado, sin brindar ninguna explicación ni su consideración por parte del Directorio, podía sentar un precedente muy serio y perturbador. El Panel lo señaló como un tema fundamental en las relaciones entre la Administración y el Directorio.

En conclusión, el Panel determinó que la decisión inicial de no aplicar la Política del Banco sobre Reasentamiento Involuntario en la decisiva etapa de evaluación del Proyecto era la causa de raíz del mal manejo de las demoliciones de Jale por parte de la Administración. El Panel observó que no solamente durante el diseño y evaluación del Proyecto sino también durante la implementación del mismo, el Banco había incumplido su Política sobre Reasentamiento Involuntario. El Proyecto, al incluir componentes a sabiendas de que estaban asociados con demoliciones en el área del Proyecto, importaba un riesgo crítico que podría haber sido evitado con un marco contractual apropiado y una adecuada supervisión. El Panel determinó que la Administración no había supervisado el Proyecto tal como lo requiere la Política del Banco sobre Supervisión. El Panel también concluyó que la Respuesta de la Administración había sido particularmente poco útil e informativa, y a veces totalmente en conflicto con información fáctica de la que la Administración tenía conocimiento desde hacía tiempo.

## INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN — PLAN DE ACCIÓN

En su Informe y Recomendación, presentados al Directorio el 9 de enero de 2009, la Administración reconoció que se habían cometido una serie de errores durante el ciclo del Proyecto, incluida la preparación del Proyecto, su presentación al Directorio, y la supervisión del mismo, así como en la preparación de la primera Respuesta de la Administración en septiembre de 2007 y la emisión de la fe de erratas del PAD en septiembre de 2008. La Administración observó que estos errores eran inaceptables y apuntaban a una seria ruptura en los mecanismos de rendición de cuentas, responsabilidad y fiscalización del Proyecto por parte de la Administración. La Administración expresó su reconocimiento al Panel por haberle llamado la atención hacia dichos errores y acordó con el Panel que las Políticas del Banco sobre Identificación de Préstamos de Inversión para Presentación al Directorio y Supervisión de Proyectos habían sido infringidas.

Con respecto a la Política sobre Reasentamiento Involuntario, la Administración observó que, al momento de presentarse el Proyecto al Directorio, la Administración había considerado que la política no se aplicaba a actividades de planificación del ordenamiento territorial tales como el SCDP. La Administración reconoció que había disposiciones relevantes de la política que eran ambiguas y debían ser aclaradas. La Administración indicó que revisaría la aplicación de políticas de salvaguardia en proyectos que apoyan el ordenamiento territorial y emitiría pautas para atender a temas sociales y ambientales.

En el Informe y Recomendación de la Administración se enumeraban una lista de lecciones aprendidas. La Administración indicó que los proyectos complejos requieren equipos de proyecto experimentados con un amplio abanico de destrezas técnicas y una fiscalización gerencial intensa y continuada. Los riesgos y sus medidas de mitigación deben ser plenamente cubiertos y presentados de manera exhaustiva y franca en los documentos de los proyectos. En particular, se debe prestar atención adecuada a los



Albania: Gestión de la Zona Costera—miembros de la familia que vivía en una de las casas demolidas le relatan sus penurias al Panel

riesgos sociales. Al diseñar proyectos complejos de ordenamiento territorial, es importante prestar atención al marco jurídico e institucional. La preparación para las reuniones de Directorio debe ser exhaustiva, los errores deben reconocerse con prontitud y los temas que queden pendientes después de la reunión de Directorio deben atenderse en forma inmediata.

La Administración indicó que el gobierno de Albania le había informado a la Administración que no estaba de acuerdo con una enmienda al Convenio de Crédito para incluir una mora en la demolición de edificios existentes, un paso que la Administración consideraba esencial para asegurar que el Proyecto tuviera una base legal sólida para una exitosa implementación. En ausencia de dicha enmienda, la Administración le informó al Directorio que el

Proyecto había sido suspendido el 9 de enero de 2009.

Como parte de su Informe y Recomendaciones, la Administración preparó un Plan de Acción que contenía (i) asistencia a los Solicitantes que fueran pobres o vulnerables; (ii) una revisión oportuna, con monitoreo independiente, caso por caso, ante la Justicia albanesa, de las denuncias de los Solicitantes con respecto a los perjuicios que les habían causado las demoliciones de abril de 2007 y la exigencia de ser indemnizados por los mismos; y (ii) financiamiento del Banco Mundial para el observador independiente y los servicios legales que requerieran los Solicitantes. La Administración indicó que el Banco confirmaría las seguridades dadas por el gobierno de realizar todos los esfuerzos posibles para una expeditiva realización de esta revisión, reconociendo y comprometiéndose, al mismo tiempo, a respetar plenamente la independencia judicial. El Banco también confirmó que el gobierno suministraría toda la documentación disponible necesaria para esta revisión, y que el gobierno no objetaría una propuesta razonable para consolidar las denuncias de los Solicitantes. Además, el Banco también confirmará que el gobierno acepte y aplique con prontitud todas las decisiones judiciales emergentes de esta revisión, incluidas las decisiones de indemnizar a los actores. El Plan de Acción afirmaba que si el observador independiente o el Banco determinaban que el proceso no era satisfactorio, la Administración se reservaba la opción de (i) suspender los desembolsos del proyecto, aún si el Proyecto fuera reestructurado; y (ii) brindar asistencia directamente a los Solicitantes, aun cuando legalmente el Banco no está obligado a hacerlo.

Con respecto a la supervisión del Proyecto, la Administración informó que el Proyecto permanecería suspendido hasta que se adoptara una decisión respecto a la cancelación total del Crédito de la AIF o la reestructuración del Proyecto para mantener el apoyo a importantes inversiones en infraestructura. La Administración informó que se cancelarían todas las actividades de planificación del ordenamiento territorial y los fondos asociados serían reasignados a otras actividades.

Además, la Administración señaló que la Alta Dirección del Banco Mundial había realizado una revisión de 1.500 proyectos que constituyen la cartera total del Banco así como de los arreglos de control de calidad en todas las regiones. En vista de la seriedad de los errores identificados en el Proyecto, el Presidente del Banco Mundial le pidió al Asesor Letrado General Interino que hiciera una revisión de las circunstancias que

habían rodeado la emisión de la fe de erratas en septiembre de 2008. Sobre la base de la misma, el Presidente le pidió al Departamento de Integridad Institucional del Banco Mundial que realizara una Revisión de Responsabilidades con relación a las supuestas falsedades informadas al Panel de Inspección y los eventos que habían rodeado la preparación del Proyecto, su presentación al Directorio y la supervisión del Proyecto.

## REUNIÓN DE DIRECTORIO

El Directorio Ejecutivo se reunió el 17 de febrero de 2009 para discutir el Informe de Investigación del Panel y el Informe y Recomendaciones de la Administración. El Presidente del Grupo Banco Mundial dijo, “*Desde la gestión básica del proyecto hasta las interacciones con el Directorio y el Panel de Inspección, el historial del Banco con este proyecto es lamentable*”. Añadió, “*Tomamos con mucha seriedad las preocupaciones planteadas por el Panel de Inspección y estamos actuando prontamente para fortalecer la fiscalización, mejorar los procedimientos, y ayudar a las familias cuyas edificaciones fueron demolidas. El Banco no puede permitir que esto se repita*”.

Los miembros del Directorio señalaron que este proceso de investigación era una demostración del valor de contar con un Panel de Inspección independiente para fortalecer la responsabilidad, transparencia y eficacia del Banco. Se acordó que la Administración informaría al Directorio sobre los avances en un plazo de tres meses. El 30 de junio de 2009, la Administración presentó su primer Informe de Avance al Directorio. El Informe de Avance debía hacerse público después de una Sesión de Información Técnica al Directorio. A la fecha de redactar este Informe Anual, la Sesión de Información Técnica estaba programada para el 9 de julio de 2009.

Los informes del Panel y la Administración se pusieron a disposición del público y pueden consultarse en el sitio del Panel en la web, <http://www.inspectionpanel.org>, junto con un comunicado de prensa sobre las discusiones que tuvieron lugar en la reunión de Directorio.

## Segundo Proyecto de Saneamiento Ambiental Urbano

(CRÉDITO N° 3889-GH)

### CUADRO 8. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Ghana: Segundo proyecto de saneamiento ambiental urbano
Región:	África subsahariana
Sector:	Saneamiento
Categoría ambiental:	A
Monto del crédito de la AIF:	U\$S62,0 millones equivalente
Fecha de aprobación del Directorio:	29 de abril de 2004
Fecha de vigencia:	27 de octubre de 2004
Fecha de cierre:	30 de junio de 2010

### EL PROYECTO

El Proyecto apunta a mejorar las condiciones de vida urbana en Ghana, con especial énfasis en los pobres y en el plano de la salud ambiental, el saneamiento y la gestión de residuos sólidos. El Proyecto incluye la preparación de estrategias integradas para la gestión de los residuos sólidos, apoyo para la operación y monitoreo de nuevos rellenos sanitarios, y cierre y rehabilitación de basureros activos e inactivos. El Proyecto tiene cinco componentes: enfrentar las inundaciones mediante alcantarillas pluviales; aumentar el acceso a un saneamiento adecuado; desarrollar una gestión sustentable de los residuos sólidos; mejorar la infraestructura comunitaria en

comunidades de bajos ingresos; y fortalecimiento institucional.

La Solicitud de Inspección se refiere al relleno sanitario propuesto en Kwabenya, que es un subproyecto del componente de gestión de residuos sólidos. El Proyecto fue clasificado como una repetición del Proyecto I de Saneamiento Ambiental Urbano (UESP I), si bien éste no incluyó el elemento del relleno sanitario en Kwabenya. En el año 2000 se había realizado un intento de construir un relleno sanitario en Kwabenya, con asistencia financiera del Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido. El Proyecto es financiado por un Crédito de la AIF de 41,6 millones de Derechos Especiales de Giro (equivalente a U\$S 64,39 millones), aprobado por el Directorio Ejecutivo en abril de 2004. Al componente de gestión de residuos sólidos se le han asignado U\$S 25,7 millones.

### LA SOLICITUD

El 16 de agosto de 2007, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección (“la Solicitud”), relativa al proyecto de Ghana: Segundo Proyecto de Saneamiento Ambiental Urbano (UESP II; el “Proyecto”) financiado por la Asociación Internacional de Fomento. La Solicitud fue presentada por el Centro de Derechos de Vivienda y Desalojos en nombre de la Comunidad Agyemankata. El Panel registró la Solicitud el 22 de agosto de 2007.

El UESP II está clasificado como una repetición del proyecto UESP I. Los objetivos del Proyecto son mejorar las condiciones de vida urbana en Accra, Kumasi, Skondi-Takoradi, Tamale y Tema en las áreas de sanidad ambiental, saneamiento, drenajes, acceso vehicular y gestión de residuos sólidos de una manera sustentable, con especial énfasis en los pobres. El Proyecto está integrado por cinco componentes de los que uno se vincula con la gestión de los residuos sólidos. La Solicitud se refiere específicamente al subcomponente del componente de gestión de residuos sólidos que consiste en la construcción de un relleno sanitario en Kwabenya para atender los requisitos de saneamiento de la región de Gran Accra.

Los Solicitantes alegan que debido al relleno sanitario a ser financiado por el Proyecto, su comunidad se verá afectada negativamente. Afirman que el relleno sanitario tendrá un impacto negativo sobre quienes viven en sus proximidades y posiblemente contaminará su suministro de agua. Estos impactos causarían un desplazamiento involuntario de gran parte de la comunidad Agyemankata y la permanencia de los restantes en condiciones de vida perjudiciales para su salud.

Los Solicitantes plantean que la comunidad no fue consultada de manera significativa durante la fase de diseño del proyecto y que la información que proporcionaron las autoridades fue por medio de diarios locales y anuncios de radio y con frecuencia con posterioridad a la toma de decisiones. Añaden que le escribieron al Banco pidiendo que retirara su apoyo al componente del relleno sanitario. Los Solicitantes acotaron también que habían enviado varias cartas a las autoridades, pero sin recibir respuesta. Además, los Solicitantes indican que en varias ocasiones les expresaron sus inquietudes a funcionarios del Banco en Accra, pero consideran que éstas no fueron atendidas de manera satisfactoria.

Los Solicitantes afirman que el Banco no ha dado cumplimiento a varias disposiciones de la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental, OP/BP 4.12 sobre Reasentamiento Involuntario, y la Disposición 2.20 del Manual de Operaciones sobre Evaluación de Proyectos.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 21 de septiembre de 2007, la Administración presentó su Respuesta a la Solicitud. En ella, la Administración afirmó que el Proyecto había sido procesado de acuerdo con los requisitos del Banco, incluidas las políticas de salvaguardia ambiental y social del mismo.

La Administración indicó que el componente de Kwabenya se había visto demorado. Explicó que en varias ocasiones se habían discutido los problemas de ejecución con el gobierno, indicando que si no se contaba con evidencia de avances satisfactorios en la elaboración de un PAR para diciembre de 2007, era probable que se cancelara el financiamiento correspondiente al subcomponente.

Además, la Respuesta de la Administración indicó que se había encargado un Estudio de Impacto Ambiental (EIS) del relleno sanitario propuesto en 1999, y la construcción de un camino hacia el lugar se inició con posterioridad al mismo. Por otra parte, en oportunidad del EIS, prácticamente no había necesidades de reasentamiento. No obstante, al abrirse el camino, la gente comenzó a mudarse más cerca del lugar, y la construcción del relleno sanitario se demoró como resultado de reclamos de derechos sobre las tierras.

La Administración observó que se había usado el EIS como base para la preparación de la Evaluación Social y Ambiental (ESA) para el UESP II. Según la Administración, la ESA contenía un Plan de Manejo Ambiental (PMA) actualizado, así como un Marco de Política de Reasentamiento (RPF). En relación con las cuestiones de reasentamiento, en la Respuesta se indicaba que el RPF había sido revisado, encontrándose que estaba alineado con la política de reasentamiento del Banco. La Administración también



Ghana: UESP II—  
Picapedreros en Kwabenya,  
emplazamiento del relleno  
sanitario propuesto

El Panel visitó Ghana del 9 al 12 de octubre de 2007, para determinar la admisibilidad de la Solicitud. Presentó su informe y recomendación al respecto al Directorio el 24 de octubre de 2007. Mediante su no objeción, el 9 de noviembre de 2007 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó la recomendación del Panel para realizar una investigación de las cuestiones alegadas en la Solicitud de Inspección.

### INVESTIGACIÓN DEL PANEL

La investigación fue dirigida por Werner Kiene, Presidente del Panel. La Secretaría del Panel y dos consultores expertos—en temas sociales y reasentamiento, y en medio ambiente—asistieron al Panel en la investigación. El equipo del Panel realizó su visita de investigación a las áreas afectadas por el Proyecto en febrero de 2008. El Informe de Investigación se presentó al Directorio el 13 de marzo de 2009.

En su Informe, el Panel resaltó la importancia del Proyecto en general para atender temas de saneamiento ambiental en Accra, incluido el desarrollo de un relleno sanitario con diseño de ingeniería que permitiría evitar las condiciones y problemas que presentan otros lugares de disposición de residuos en Ghana. El Panel determinó que el Banco no había cumplido con varias disposiciones de las políticas del Banco sobre Evaluación Ambiental, Reasentamiento Involuntario y Supervisión de Proyecto. Sin embargo, recalcó que el personal del Banco había reconocido varios de estos problemas, y que a la fecha del Informe se encontraban en curso acciones adicionales significativas. Entre ellas cabe mencionar la elaboración de una EIA y un PAR actualizados. Estas acciones en curso, señaló el Panel, presentaban la oportunidad de realizar importantes análisis y decisiones que podían atender a los temas identificados durante la investigación, tales como la necesidad de retornar al análisis de alternativas; el tamaño de la zona de amortiguación, y otras medidas para evitar, mitigar o compensar los posibles impactos adversos.

El Panel determinó que el Proyecto había sido correctamente clasificado en la “Categoría A” a los fines de la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental, pero que la EA no había dado cumplimiento a varios requisitos correspondientes a la Categoría A como se explica en los siguientes párrafos. La ESA de 2003 del Proyecto no examinó de manera adecuada emplazamientos alternativos para el futuro relleno sanitario ni las implicaciones del influjo de personas y las cambiantes condiciones en los años transcurridos desde que se hicieron los estudios anteriores (1993 y 1999), en los que se apoyó. El camino construido en el área con el primer intento del DfId de construir el

añadía que era consciente de que se necesitaría mayor información para poder preparar un PAR apropiado. La Administración ha declarado que el Banco no avanzará con el subcomponente de Kwabenya hasta que se termine de manera satisfactoria un PAR para dicho subcomponente.

También acotó que se habían realizado muchos análisis de los impactos ambientales del proyecto, los que habían sido publicados, y las consultas realizadas durante la elaboración del RPF fueron consideradas satisfactorias.

### FASE DE ADMISIBILIDAD Y DECISIÓN DEL DIRECTORIO

relleno sanitario en 2000 permitió que se mudara gente al sitio propuesto para el relleno sanitario y sus alrededores. La Administración informó al Panel que la nueva EA que estaba en preparación analizaría posibles lugares alternativos para el relleno sanitario.

Además, el Panel determinó que en la ESA de 2003 no se había identificado de manera adecuada toda el “área de influencia” del relleno sanitario propuesto, ni sus posibles impactos en los residentes y personas cercanas. En este sentido, la ESA de 2003 no evaluó ni justificó en forma adecuada el uso de una zona de amortiguación de 250 metros o menos, en comparación con las zonas de amortiguación más grandes observadas en documentos relacionados y en vista de preocupaciones significativas sobre la capacidad para mantener el relleno sanitario de una manera apropiada y segura. En opinión del Panel, el relleno sanitario también podía provocar impactos indirectos negativos en las personas que viven en el área adyacente a la zona de amortiguación, pero dentro del área de influencia del Proyecto. Este análisis también es importante para determinar quién puede tener derecho a una indemnización y reasentamiento según la OP 4.12. Por otra parte, el Panel determinó que el PMA incluido en la ESA de 2003 era claramente deficiente en la mayoría de los aspectos, tales como cálculo de costos, previsiones para construcción de capacidad y monitoreo, y estrategias para la mitigación de impactos. En los documentos del proyecto, por otra parte, se habían subestimado riesgos significativos de una operación inadecuada del relleno sanitario en Kwabenya.

Con respecto al proceso de consulta, el gobierno había realizado intentos para consultar a la población afectada pero el nivel de tensión entre la comunidad local y las autoridades del Proyecto había sido creciente. El Panel observó que no se habían realizado consultas efectivas con quienes residen más cerca del relleno sanitario propuesto, pero también reconoció las dificultades para realizar tales consultas en las condiciones imperantes.

El Panel evaluó si la decisión de avanzar con un RPF en lugar de un PAR completo durante la evaluación del Proyecto daba cumplimiento a la política del Banco. En ese sentido, señaló que la preparación de un PAR hubiera ayudado a sacar a la luz cuestiones críticas y difíciles vinculadas con la planificación del reasentamiento antes de la evaluación del Proyecto, en lugar de dejarlas para la etapa de implementación. Sin embargo, el Panel también observó que la capacidad de preparar un PAR acorde con la política dependía de condiciones que no estaban presentes a la hora de la preparación del Proyecto, incluido un proceso de consultas adecuado.

El PAR para el relleno de Kwabenya estaba en elaboración a la fecha del Informe del Panel, así como una EA actualizada, como ya se indicó, que entre otras cosas, analizaría lugares alternativos para el relleno sanitario. Esto, indicó el Panel, planteaba un dilema para el Proyecto porque era sorprendente y posiblemente no apropiado en función de la Política del Banco, realizar la EIA final con posterioridad a completarse el PAR. El Panel dejó asentada su preocupación porque no se habían considerado de manera adecuada los dilemas que planteaban estas interrelaciones entre las políticas relevantes, durante el diseño así como la implementación del Proyecto.

Con respecto al RPF, el Panel determinó que si bien en el mismo se habían incluido elementos importantes, no se habían considerado de manera suficiente los riesgos vinculados con la adquisición de tierras e indemnizaciones. El Panel concurrió con una anterior Evaluación del Banco de Calidad al Ingreso, en el sentido de que el RPF parecía haber subestimado las objeciones de la gente al relleno sanitario propuesto. Además, en contravención de los requisitos de las políticas del Banco, no se disponía de registros que mostraran de qué manera el borrador de RPF había sido difundido a las personas afectadas, y que éstas hubieran recibido una hoja informativa en los idiomas locales o en inglés o francés, exponiendo el objetivo del estudio, o explicando los procedimientos de reasentamiento e indemnización.

El Panel determinó que la supervisión del subcomponente Kwabenya había estado ausente hasta bien avanzada la implementación del Proyecto, en especial con respecto a

los temas sociales. Sin embargo, al avanzar la implementación del Proyecto, y en particular después de la presentación de la Solicitud de Inspección, la Administración había adoptado una actitud más activa en respuesta a los problemas emergentes. Al evaluar las acciones del Banco y el cumplimiento de las políticas, el Panel destacó que no debían subestimarse las preocupaciones con respecto a la seguridad del personal del Banco en Kwabenya.

El Panel concluyó su Informe con expresiones de preocupación con respecto a la conducción de proyectos en circunstancias difíciles, cuando las posiciones de los actores del proyecto se han endurecido, se ha perdido la confianza y se ha llegado a un impasse; y con respecto a los temas de legado y el efecto de las cambiantes circunstancias en el terreno cuando se interrumpe un Proyecto durante varios años.

## **INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN**

El 24 de abril de 2009, la Administración presentó su Informe y Recomendaciones en respuesta a los hallazgos del Panel. La Administración reconoció y estuvo de acuerdo con los principales hallazgos del Informe de Investigación del Panel y, en respuesta a los persistentes desafíos del Proyecto, propuso un enfoque con dos elementos que atendieran a la necesidad de una adecuada gestión de los residuos sólidos en Accra. La propuesta de la Administración para un primer conjunto de acciones era continuar el diálogo con el gobierno para trabajar en el desarrollo de capacidad y planificación para una Estrategia Integrada de Gestión de Residuos Sólidos que permitiera atender a los problemas de mediano y largo plazo. En este contexto, el Banco también apoyaría la preparación de una Evaluación Ambiental Estratégica. Un segundo conjunto de acciones es más específico del proyecto y se vincula con la preparación de la EA, que entre otras cosas, evaluará lugares alternativos para el relleno sanitario.

## **DECISIÓN DEL DIRECTORIO**

El Directorio Ejecutivo se reunió el 18 de junio de 2009 para discutir la Respuesta de la Administración al Informe de Investigación del Panel. El Directorio aprobó el Plan de Acción propuesto por la Administración y se acordó que la Administración informaría al Directorio al cabo de seis meses sobre los avances en la implementación de tales medidas.

Los informes del Panel y la Administración se pusieron a disposición del público y pueden consultarse en el sitio del Panel de Inspección en la web, <http://www.inspectionpanel.org>, junto con un comunicado de prensa sobre las discusiones que tuvieron lugar en la reunión de Directorio.

### III. INVESTIGACIONES EN CURSO

ALBANIA

SOLICITUD N° 46

#### Proyecto de Generación y Reestructuración del Sector Eléctrico

(CRÉDITO AIF NO. 3872-ALB)

#### LA SOLICITUD

El 30 de abril de 2007, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección, relativa al Proyecto de Generación y Reestructuración del Sector Eléctrico (en lo sucesivo “el Proyecto”). La Solicitud fue presentada por la Alianza Civil para la Protección de la Bahía de Vlora, una ONG. El 2 de mayo, el Panel recibió un segundo documento de ocho personas que viven en la ciudad de Vlora y afirman ser afectadas por el Proyecto.

Según la Solicitud, “*de ser construida, la Central Térmica Vlora destruirá el medio ambiente, el turismo, las pesquerías seguras, el hábitat natural, el ecosistema, las colonias de coral así como la singular importancia histórica y cultural de toda la Bahía de Vlora y la Laguna de Narta*”. Los Solicitantes expresaron su seria preocupación con respecto a la insuficiente consideración por parte de la Administración de lugares alternativos a Vlora. Algunas de las inquietudes expresadas por los Solicitantes se relacionan con el posible daño que podría ser causado por las emisiones de la central térmica al agua y al aire las que, debido a los vientos y corrientes predominantes, podrían afectar la Bahía de Vlora que está cerrada, y contaminar el aire de la ciudad. Afirman que estos efectos no solamente tendrían un impacto negativo en la población local y la pesca sino también en la industria del turismo, que es una importante fuente de empleo e ingresos en el área. Los Solicitantes afirman que la perspectiva de crecimiento económico en el área está precisamente basada mayormente en las actividades que podrían ser dañadas por el Proyecto, en otras palabras el turismo y la pesca.

Los Solicitantes consideran que en la Evaluación Ambiental (EA) el lugar del Proyecto se presenta de manera errónea. Especifican su objeción a la presentación del sitio en la EA como “*un lugar despoblado...un área costera relativamente yerma con poca vegetación o fauna silvestre*”. Los Solicitantes destacan la proximidad del lugar del Proyecto a la Laguna de Narta, que es un área protegida compuesta por playas, dunas,

#### CUADRO 9. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	Albania: Proyecto de generación y reestructuración del sector eléctrico
Región:	Europa y Asia Central
Sector:	Energía Ambiental
Categoría ambiental:	A
Monto del crédito de la AIF:	U\$S25 millones, equivalente
Fecha de aprobación del Directorio:	16 de marzo de 2004
Fecha de vigencia:	25 de enero de 2005
Fecha de cierre:	31 de enero de 2008

bosques y humedales, y que alberga varias especies en peligro de extinción. Los Solicitantes afirman que el área es un santuario para importantes animales, plantas y colonias de coral, que podrían ser dañados de manera significativa por el Proyecto. Alegan que estas condiciones no fueron consideradas durante la preparación de la EA. Por otro lado, los Solicitantes indican que el emplazamiento del Proyecto está a solamente 746 metros de la Laguna de Narta, en lugar de los 2 kilómetros indicados en los documentos del Proyecto. Afirman que el Proyecto tendría importantes impactos negativos en el área protegida.

Asimismo, denuncian que el Banco no tuvo en cuenta el futuro impacto acumulativo de una o más centrales térmicas que elevarían la capacidad de generación en el lugar elegido en Vlora hasta 300 megavatios y las otras inversiones que el gobierno ya ha aprobado en la vecindad del lugar del Proyecto. Afirman que la Evaluación de Impacto Ambiental realizada para el proyecto solamente se refería a una central térmica de 100 megavatios, mientras que la decisión del gobierno—de la que el Banco está o debiera estar informado—explícitamente indica que existe un acuerdo para alcanzar una capacidad de 300 megavatios en fases futuras. Por otra parte, la Solicitud indica que el gobierno aprobó un acuerdo de concesión para la construcción de un gran depósito de almacenamiento de petróleo en la Bahía de Vlora, a solamente 1 kilómetro de la central térmica.

Lo que es más, afirman que el Banco no aseguró la participación pública y consultas en la toma de decisiones con respecto al Proyecto. Según la Solicitud, “ya se acreditó que los procedimientos relativos a la Central Térmica Vlora habían violado el Artículo 6 de la Convención de Aarhus sobre Acceso a Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia, según lo evaluado por el Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus en su Proyecto de Dictamen y Recomendaciones del 23 de marzo de 2007.”

Los Solicitantes también indicaron que el emplazamiento del Proyecto es un lugar de importante significado arqueológico e histórico. Mencionan que es un lugar cercano a una antigua ciudad portuaria mediterránea, Treport Cape/Aulona, que tiene importancia arqueológica e histórica porque fue el lugar en el que desembarcaron judíos sefardíes, escapando de España en 1492, para luego asentarse en Vlora. Los Solicitantes expresaron una fuerte preocupación de que si se construye la central térmica, destruirá la singular importancia histórica y cultural del área.

Albania: Sector Eléctrico —  
Playa en el lugar del  
proyecto



## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 1 de junio de 2007, la Administración presentó su Respuesta. En ella se indica que Albania sufre de escasez de electricidad desde el verano de 2000 debido al crecimiento de la demanda eléctrica así como los impactos de la hidrología adversa en el sistema albanés basado predominantemente en la generación hidroeléctrica (95 por ciento). Según la Administración, la generación hidroeléctrica está sujeta a considerable variabilidad porque depende de las precipitaciones. La Administración afirmó que se requería capacidad de gene-

ración térmica interna para reducir la dependencia de electricidad importada y diversificar la generación nacional.

La Administración indicó que a raíz de un pedido del gobierno de Albania de asistencia en la organización de financiamiento de donantes para una nueva central eléctrica térmica, el Banco inició conversaciones con el Banco Europeo de Inversión (EIB), y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (EBRD) en relación con el financiamiento conjunto de una central térmica. El Banco le informó al gobierno en enero de 2002 que las tres instituciones estaban dispuestas a asistir en el financiamiento del Proyecto. La Administración indicó que en 2002 una empresa consultora internacionalmente reconocida había preparado un estudio de localización y factibilidad de la central térmica propuesta, con financiamiento de la Agencia de Desarrollo y Comercio de Estados Unidos, y que la misma consultora también había preparado la EA para el Proyecto en 2003.

La Administración señalaba que al Proyecto se lo había clasificado en la Categoría A a los fines de la EA, en reconocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente y la necesidad de medidas de evitación, mitigación y monitoreo. Entre las áreas de especial atención cabe mencionar los impactos en la calidad del aire como resultado de las emisiones de las chimeneas, la calidad del agua por el vertido de agua de enfriamiento, y cualquier impacto auxiliar que se produjera en la Laguna de Narta que, según la Administración, se encuentra a unos 2 kilómetros del lugar del Proyecto.

Según la Administración, se analizaron alternativas como parte del proceso de evaluación del Proyecto. La Administración además señaló que el estudio de factibilidad del Proyecto consideró otros emplazamientos así como otros combustibles como alternativas al uso de petróleo destilado en una unidad generadora de ciclo combinado en Vlora. Según la Administración, existía una estrecha correspondencia entre el ordenamiento de los sitios sobre la base de los 10 criterios y el ordenamiento en base al costo “nivelado” solamente. En ambos casos, el sitio recomendado en Vlora aparecía calificado en primer lugar, y el sitio de Fier en segundo. La Administración indicaba que la opción de una unidad de ciclo combinado a gas natural en cada uno de los sitios propuestos resultaba más costosa que la opción de combustible destilado pero que, en caso de llegar a Albania el gas natural importado, la central de Vlora podía ser fácilmente convertida para operar a gas.

Según la Administración, el emplazamiento de Vlora podía alojar físicamente más unidades hasta llegar a una capacidad total instalada de 300 megavatios. Por otro lado, la Administración añadía que “*el Proyecto financiado por el Banco, el EBRD y el EIB está limitado a una instalación con 97 MW de capacidad y la EA final se concentra en esto solamente*”. Añadiendo que “*si el Gobierno decide avanzar con otras unidades generadoras adicionales (ya fuera en Vlora o en otro lugar), entonces sería necesaria una nueva EA integral*”.

Con respecto a las consultas públicas, la Administración aclaró que se realizó una reunión pública en Vlora el 31 de octubre de 2002, para discutir los hallazgos del estudio final de emplazamiento (con fecha 21 de octubre de 2002) y el borrador del estudio de factibilidad (con fecha 6 de agosto de 2002), el que incluía un detallado análisis ambiental preliminar y un borrador de la EA. La Administración indicó que siguiendo los procedimientos estándar del Banco para los proyectos de Categoría A, se hicieron consultas públicas en la etapa temprana de preparación de la EA el 2 de abril de 2003, y en la etapa del borrador de EA el 3 de septiembre de 2003.

Con respecto a la preocupación de los Solicitantes en relación con los posibles impactos del Proyecto en los ecosistemas (“*pesquerías, hábitat natural, ecosistema, colonias coralíferas*”), la Administración indicó que la EA y las medidas a ser adoptadas durante la ejecución eran adecuadas. Según la Administración, el lugar del Proyecto está afuera del área protegida en torno a la Laguna de Narta, designada como tal en 2004 por el gobierno, y no se anticipa que tenga impacto en dicha área.

En su Respuesta, la Administración estuvo de acuerdo en el sentido de que la EA no había cubierto de manera suficiente la cuestión de la revisión de posibles bienes culturales. Indicó que cuando este tema fue planteado posteriormente, se hizo una visita de supervisión en julio de 2006. Como resultado de la misma se llegó a la conclusión de que “*el lugar no es de importancia arqueológica debido a las ubicaciones conocidas de las ciudades antiguas en la región de la Bahía de Vlora y la falta de toda evidencia de habitación humana durante las excavaciones realizadas para el muelle de pesca adyacente a partir de los años 1980 y posteriores. En consecuencia, no es necesario ni se justifica realizar un estudio de la superficie del lugar seleccionado en forma previa al inicio de la construcción.*”

La Administración también indicó que la única acción que se consideraba necesario adoptar era el monitoreo de las excavaciones durante la construcción de la central y las obras civiles asociadas, destinado a identificar y proteger “hallazgos fortuitos”, en congruencia con la práctica establecida del Banco.

## **EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO**

Para determinar la admisibilidad de la Solicitud y los Solicitantes, el Panel analizó la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Administración. El Panel también visitó Albania del 24 al 30 de junio de 2007. Durante su visita, el Panel se reunió con una amplia gama de actores del Proyecto y visitó el lugar del mismo, la ciudad de Vlora y el emplazamiento de Fier. El equipo del Panel observó que la selección de Vlora para emplazar el Proyecto es fuente de significativas controversias y disputas en la comunidad local.

El Panel determinó que tanto la Solicitud como los Solicitantes satisfacían los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución de creación del Panel. El 2 de julio de 2007, el Panel le presentó al Directorio Ejecutivo su Informe y Recomendación en relación con la admisibilidad de la Solicitud. El Panel señaló que la Solicitud y la Respuesta de la Administración contenían afirmaciones e interpretaciones contrapuestas con respecto a los temas, hechos y cumplimiento de políticas y procedimientos del Banco, y daños efectivos y posibles.

El 18 de julio de 2007, el Directorio Ejecutivo aprobó, a través de su no objeción, la recomendación del Panel en el sentido de realizar una investigación de los asuntos alegados en la Solicitud de Inspección. La Solicitud, la Respuesta de la Administración, y el Informe y Recomendación del Panel se hicieron públicos poco tiempo después de que el Directorio autorizara la inspección pedida por los Solicitantes.

## **EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN**

Según lo autorizara el Directorio Ejecutivo, el Panel tiene en curso el proceso de investigación de los asuntos alegados en la Solicitud. Hacia fines de junio de 2009, el Panel de Inspección se encontraba terminando el Informe de Investigación.

## SOLICITUD N° 51

**Proyecto de infraestructura vial de Santa Fe**

(PRÉSTAMO BIRF NO. 7429-AR)

**EL PROYECTO**

El Proyecto Argentina: Infraestructura Vial de Santa Fe (el “Proyecto”) apunta a mejorar las condiciones del transporte en un segmento de la Ruta Nacional 19 entre la Provincia de Santa Fe (PSF) y la Provincia de Córdoba, en Argentina. De acuerdo con los documentos del proyecto, el Componente 1 del mismo consiste en el ensanchamiento de la Ruta 19 pasando de los dos carriles existentes a una carretera (autovía) con cuatro carriles—dos carriles en cada dirección—entre la ciudad de Santo Tomé en la PSF y el límite con la Provincia de Córdoba. Se planifica que estas obras sean la primera etapa de un programa destinado, en el futuro, a convertir la Ruta 19 en una autopista de alta velocidad con accesos limitados. El componente del Proyecto también incluye obras auxiliares tales como intercambiadores a nivel en las intersecciones con caminos urbanos y rurales, carriles de giro y retornos a intervalos de 6 kilómetros. El Banco apoya el Proyecto con un préstamo de U\$S 126,7 millones a la PSF. El préstamo está garantizado por la República Argentina.

**CUADRO 10. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO**

Nombre del proyecto:	Argentina: Proyecto de infraestructura vial de Santa Fe
Región:	América Latina y el Caribe
Sector:	Caminos y carreteras
Categoría ambiental:	B
Monto del préstamo BIRF:	U\$S126,7 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	13 de febrero de 2007
Fecha de vigencia:	17 de agosto de 2007
Fecha de cierre:	30 de junio de 2012

**LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN**

El Panel recibió una Solicitud de Inspección en relación con el Proyecto el 13 de septiembre de 2007. La Solicitud fue presentada por residentes de Franck, una ciudad próxima al segmento de la Ruta 19 a ser mejorada por el Proyecto, en nombre propio y de otros residentes del área afectada por el Proyecto. Los Solicitantes consideraban que, en base al actual diseño de la ruta y los planes de expropiación, el Proyecto podía causarles perjuicios porque el diseño del Proyecto no prevía un drenaje adecuado y, como resultado, la elevación propuesta de la nueva calzada incrementaría el riesgo de inundación de las tierras aledañas a la ruta con las lluvias, en lugar de enfrentar el



Argentina: Santa Fe—  
El equipo del Panel reunido  
con solicitantes a la vera  
de la Ruta 19

serio problema de inundaciones existente. También afirmaban que la divulgación de información y las consultas con las personas afectadas por el proyecto en relación con el proceso de expropiaciones y los impactos ambientales del Proyecto no fueron adecuadas.

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 20 de noviembre de 2007, el Panel recibió la Respuesta de la Administración a la Solicitud de Inspección. De acuerdo con la Respuesta, el Banco dio cumplimiento de manera consistente a las políticas sobre Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01) y Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12) y todos los estudios y simulaciones elaborados y los planes diseñados durante la preparación del Proyecto cumplen con los requisitos de todas las políticas y procedimientos

del Banco que son aplicables.

Con referencia al tema de las inundaciones que podían ser causadas por la elevación propuesta (0,80 metros) de la nueva calzada a ser construida en el Proyecto, la Respuesta indicaba que las afirmaciones de los Solicitantes no estaban “*bien fundamentadas*” y no brindaban evidencia de ingeniería o de otro tipo para apoyar sus denuncias, mientras que desde un punto de vista de seguridad e ingeniería, la elevación propuesta es necesaria para impedir que el agua rebalse la nueva Ruta 19 mejorada, tal como ha ocurrido en el pasado con la actual configuración de la ruta al producirse lluvias intensas.

Según la Administración, los proyectos de ingeniería también fueron reconsiderados con respecto al riesgo de inundación después de producirse fuertes lluvias e inundaciones de la Ruta 19 en marzo de 2007. Una misión del Banco viajó al área para verificar los diseños del Proyecto, al tiempo que las autoridades nacionales suspendieron la aprobación de dichos diseños hasta tanto la PSF los hubiera analizado y examinado nuevamente para verificar “*su solidez*.” Tanto las revisiones realizadas por el Banco como la PSF confirmaron la robustez de los diseños y llegaron a la conclusión de que el Proyecto no incrementaría el riesgo de inundación en las áreas aledañas a la Ruta 19. En vista de lo cual, la Administración afirmó que el Proyecto no empeoraría la situación hidrológica del área sino, por el contrario, reduciría el riesgo de inundación en comparación con las actuales condiciones.

Con respecto al proceso de consulta, la Administración indicaba que las personas afectadas por el proyecto habían tenido numerosas oportunidades de expresar sus inquietudes, incluidas reuniones públicas y a través de un buzón electrónico y buzones físicos en 15 comunidades. La Administración observaba que el diseño del Proyecto sufrió diferentes cambios como resultado de las consultas con las personas afectadas, cuyas inquietudes fueron clave en el proceso de toma de decisiones con respecto, por ejemplo, a la traza de las derivaciones, la ubicación de los cruces de la ruta y los tipos de programas de restauración para áreas urbanas. La Administración también afirmaba que los Solicitantes “*han participado activamente en el proceso de consulta y sus inquietudes relativas al acceso a tierras productivas han sido satisfechas en el Proyecto*.” Por otro lado, la Administración indicaba que el equipo del Proyecto se había involucrado activamente en las consultas, participando en

reuniones, hablando con los propietarios de tierras y comunicando sus inquietudes a la Unidad de Ejecución de Proyecto.

La Administración además expresaba que en un área en la que el tamaño promedio de las propiedades es de 100 hectáreas, “*en el cincuenta por ciento de las propiedades se adquirirán menos de 4 hectáreas para expandir la servidumbre de paso*” en el marco del Proyecto. La Respuesta afirma que se preparó un PAR de acuerdo con el OP/BP 4.12 sobre Reasentamiento Involuntario, el que sería implementado antes de comenzar las obras físicas. La Administración añadía que el PAR incluye un programa de información y comunicación. Para los frentistas y viviendas y comercios a ser desplazados, “*se incluyeron programas adicionales.*” Para quienes sean físicamente desplazados, el programa prevé apoyo para familias y comercios “*a fin de restaurar sus condiciones socioeconómicas al nivel existente con anterioridad al desplazamiento.*”

## FASE DE ADMISIBILIDAD

Como parte de la fase de admisibilidad, el Panel visitó Argentina otra vez y se reunió con los firmantes de la Solicitud de Inspección y otras personas afectadas en el área cercana a Santa Fe. El Panel también se reunió con funcionarios de los gobiernos nacional y provincial, y con autoridades locales en Santa Fe. Durante esta fase, se le hizo notar al Panel que los recientes cambios en el gobierno de la PSF y posibles cambios en la Unidad de Ejecución de Proyecto podían tener impacto en el Proyecto y las inquietudes de los Solicitantes. Después de discutir el asunto con el Director Ejecutivo para Argentina y con los Solicitantes, el Panel determinó que convenía al interés de todas las partes que el Panel demorara la emisión de su informe de admisibilidad y recomendación. Sobre la base de lo anterior, el Panel le solicitó al Directorio Ejecutivo, el 21 de diciembre de 2007, una extensión del plazo para presentar el Informe y Recomendación, de unos 90 días.

## INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PANEL

Dado que no se produjeron cambios significativos en el Proyecto, los Solicitantes le pidieron al Panel que procediera con el proceso de admisibilidad. Después de revisar la admisibilidad de la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Administración a la Solicitud, el Panel determinó que tanto la Solicitud como los Solicitantes satisfacían los criterios de admisibilidad para una inspección. El Panel asimismo señaló que la Solicitud y la Respuesta de la Administración y las comunicaciones adicionales de ambas partes con el Panel contenían afirmaciones e interpretaciones contrapuestas en relación con los temas, hechos, cumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco, y daños, que solamente podían ser abordadas mediante una investigación.

El Panel también hizo constar, sin embargo, que había recibido recientemente de la Administración una nota reseñando ciertas acciones que la Administración se proponía adoptar para mejorar la transparencia de la información relativa a las tierras (mapas de suelos y datos catastrales), brindar fortalecimiento de capacidad sobre reasentamiento y consultas, monitorear el pago de las indemnizaciones y asegurar una constante revisión del diseño del Proyecto.

El Panel recomendó una investigación de los asuntos planteados en la Solicitud de Inspección, señalando que “*la investigación tendría en cuenta los avances en la ejecución de las acciones indicadas en la Respuesta de la Administración y otras acciones que se estén desarrollando para abordar las inquietudes de los Solicitantes.*” Añadía que, por consiguiente, la investigación “*se concentrará en los temas planteados en la Solicitud que aún permanecen pendientes, en particular aquellos vinculados con*

Argentina: Santa Fe—  
Personas afectadas por el  
proyecto se reúnen con  
el equipo del Panel



*el diseño de la ruta y los riesgos de inundación, así como la difusión de información y consulta con las personas afectadas por el proyecto en aspectos ambientales y de reasentamiento”.*

El Panel presentó su Informe y Recomendación al Directorio Ejecutivo el 18 de abril de 2008. La recomendación del Panel de Inspección fue aprobada por el Directorio, a través de su no objeción, el 2 de mayo de 2008. Al momento de redactar este Informe Anual, el Panel estaba terminando su Informe de Investigación y esperaba presentarlo al Directorio a principios de julio de 2009.

## IV. ACCIONES VINCULADAS CON ANTERIORES SOLICITUDES E INVESTIGACIONES

INDIA

SOLICITUDES N° 32 Y 33

### Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai

(PRÉSTAMO N° 4665-IN; CRÉDITO N° 3662-IN)

#### ANTECEDENTES

El 28 de abril de 2005, el Panel recibió la primera de cuatro Solicitudes de Inspección sucesivas y procesadas en conjunto, relativas al proyecto denominado India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai. El Panel emitió su Informe de Investigación el 21 de diciembre de 2005. La Administración presentó al Directorio su Informe y Plan de Acción en respuesta a los hallazgos del Panel el 27 de febrero de 2006.

El 1º de marzo de 2006, el Banco suspendió los desembolsos del componente vial y de reasentamiento del Proyecto. El Estado de Maharashtra acordó una estrategia de 10 condiciones para levantar la suspensión de los desembolsos. El Directorio debatió el Informe de Investigación del Panel y el Informe y Recomendación de la Administración en respuesta al mismo, aprobó ambos Informes y apoyó el Plan de Acción de la Administración. Se acordó que la Administración le presentaría al Directorio un informe de avance en un plazo de seis meses y que el Panel informaría al Directorio al respecto.

El 29 de junio de 2006, el Banco levantó la suspensión de los desembolsos ya que el Estado de Maharashtra había cumplido sustancialmente las condiciones fijadas por el BIRF/AIF a ese efecto.

El 1 de marzo de 2007, la Administración presentó su primer Informe de Avance al Directorio Ejecutivo. El Panel presentó su revisión de los avances el 5 de junio de 2007. Además de observar que la situación general en los lugares de reasentamiento parecía haber mejorado, el Panel señaló que quedaban pendientes de resolución muchos temas y que muchas de las fechas fijadas en el Plan de Acción de la Administración no se habían cumplido. Más específicamente, el Panel señaló que la situación del primer grupo de Solicitantes, la USOA o Unión de Propietarios de Comercios, todavía no había sido

#### CUADRO 11. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto:	India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai
Región:	Asia del sur
Sector:	Transporte urbano; Otros servicios sociales
Categoría ambiental:	A
Monto del préstamo BIRF:	U\$S463 millones
Monto del crédito de la AIF:	U\$S79 millones
Fecha de aprobación del Directorio:	18 de junio de 2002
Fecha de vigencia:	6 de noviembre de 2002
Fecha de cierre:	30 de junio de 2008



India: MUTP—Vivienda medio demolido como consecuencia del ensanchamiento del camino

resuelta y no se habían encontrado todavía soluciones aceptables para los comerciantes. El Panel asimismo destacó que se encontraban en curso discusiones entre la USOA y la agencia local de Desarrollo de la Región Metropolitana de Mumbai (MMRDA) en relación con una propuesta de desarrollo in situ. El Panel también recibió información sobre reservas de tierra que deberían ser levantadas para desarrollar el área y para realizar el desarrollo in situ.

El 1º de mayo de 2008, el primer grupo de Solicitantes, la USOA, presentó una carta al Presidente del Panel en la que expresaba “*Gracias por su amable apoyo para acelerar nuestro proyecto in situ*”. También hacían notar su

reconocimiento a los organismos locales involucrados y al Banco Mundial por “*acelerar nuestro proyecto in situ según lo comprometido*”. En su carta le informaban al Panel que habían desocupado las tierras afectadas por el Proyecto según lo acordado y que el desarrollador los había apoyado con la instalación de la infraestructura necesaria. Con respecto a la reserva de la tierra necesaria para el desarrollo in situ, la USOA escribió que “*agradecerían al Gobierno de Maharashtra y todos los organismos involucrados que se otorgaran las aprobaciones para avanzar con el proyecto in situ en forma prioritaria*”.

## NUEVOS DESARROLLOS

La Administración presentó su segundo Informe de Avance el 13 de noviembre de 2007, y el tercero el 23 de abril de 2009. En el segundo informe de avance, señaló que “*se habían logrado avances importantes con el reasentamiento*” pero que subsistían “*desafíos clave*” para la ejecución del Plan de Acción en su totalidad. El tercer Informe de Avance indicaba que “*los avances en la implementación del Plan de Acción del Prestatario han sido reales pero moderados*” ya que algunos componentes del Plan de Acción habían avanzado más que otros. La Administración indicó que continuaría brindando asistencia técnica al MMRDA para la ejecución del Plan de Acción y volvería a informar de los avances al cabo de un año. Este podría ser el último Informe de Avance si la Administración determina que “*se ha alcanzado un cierre satisfactorio en relación con los comerciantes y la sustentabilidad de largo plazo de las actividades posteriores al reasentamiento*”.

La USOA envió otra carta al Panel el 24 de julio de 2008, en la que expresaba que el “*tema del reasentamiento[está] casi resuelto entre la USOA y el MMRDA*” y que “*el Comisionado del MMRDA y el Jefe de R&R han aprobado todas las condiciones*” pero que estaban a la espera de un memorando de entendimiento entre el MMRDA y la USOA. El Panel se mantiene en contacto con la USOA y le ha transmitido los Informes de Avance de la Administración.

Otro desarrollo significativo, como puede advertirse en las anteriores secciones de este informe, fue la presentación de un nuevo reclamo el 29 de mayo de 2009, de los Sres. Ambries Mehta, Deepak Mehta, y Hinesh Mehta, que son dueños de una propiedad en Powai, Mumbai, y alegan que será afectada por la Fase II del Componente del Camino de Enlace Jogeshwari-Vikhroli del Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai. El Panel registró la Solicitud el 9 de junio de 2009 y está a la espera de la Respuesta de la Administración, cuyo plazo vence el 9 de julio de 2009.

# REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

## SOLICITUD N° 37

### Operación de Crédito de Apoyo de Transición para la Recuperación Económica (TSERO) (Donación de la AIF No. H 192-RDC) y Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social (EESRSP)

(CRÉDITO NO. 3824-RDC Y DONACIÓN NO. H 064-RDC)

#### LA SOLICITUD

El Panel recibió una Solicitud de Inspección relativa al proyecto Operación de Crédito de Apoyo Transitorio para la Recuperación Económica (TSERO) y el Proyecto de Apoyo de Emergencia para la Reunificación Económica y Social (EESRSP) el 19 de noviembre de 2005. La Solicitud, con fecha 30 de octubre de 2006, fue presentada por las Organizaciones indígenas de pigmeos y Organizaciones de Apoyo a los Pigmeos en la República Democrática del Congo (RDC) a nombre propio y de las comunidades locales afectadas residentes en las provincias de Orientale, Equateur, Maniema, Bandundu, Sud-Kivu y Nord-Kivu.

El Panel registró la Solicitud el 1º de diciembre de 2005. Los Solicitantes afirmaban que habían sido y serían perjudicados por las reformas en el sector forestal apoyadas por los proyectos TSERO y EESRSP. Alegaban que si los Proyectos eran implementados sin consultar a los pueblos indígenas y tener en cuenta sus intereses, podían causar daños irreversibles e incurrir en la violación de sus derechos de ocupación de sus tierras ancestrales, mantenimiento de la integridad de sus tierras, el acceso a los recursos existentes, el manejo de sus bosques y recursos de acuerdo con sus conocimientos y prácticas tradicionales, y la protección de sus valores culturales y espirituales.

#### CUADRO 12. RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO

Nombre del proyecto: República Democrática del Congo: Proyecto de apoyo transitorio para la recuperación económica (TSERO)/Proyecto de apoyo de emergencia para la reunificación económica y social (EESRSP)

	TSERO	EESRSP
Región:	África subsahariana	África subsahariana
Sector:	Finanzas en general	Administración del gobierno central
Categoría ambiental:	No categorizado	B
Monto del crédito de la AIF:	U\$S90 millones equiv.	U\$S214 millones equiv.
Aprobación del Directorio:	8 de diciembre de 2005	11 de septiembre de 2003
Fecha de vigencia:	27 de diciembre de 2005	5 de diciembre de 2003
Fecha de cierre:	31 de diciembre de 2006	30 de septiembre de 2008



RDC: Solicitante del TSERO y EESRSP con el equipo del Panel

Al decir de los Solicitantes, el Proyecto EESRSP había sido erróneamente clasificado en la Categoría B en lugar de la Categoría A, bajo la OP 4.01 (Evaluación Ambiental). Afirmaban que el Banco había ignorado la aplicación de la OD 4.20 (Pueblos Indígenas) a pesar de la presencia de indígenas en el área de implementación del Proyecto. Por otro lado, también mencionaban que las actividades del Banco relativas al sector forestal en la RDC no eran congruentes con la OP 4.36 (Bosques). Según los Solicitantes, el EESRSP está basado en el Código Forestal, que fue adoptado sin la participación de la sociedad civil ni de la población indígena y sin la implementación de ninguna salvaguardia. El temor de los Solicitantes era que los Proyectos redundaran en el levantamiento de la

moratoria al otorgamiento de concesiones para la explotación forestal.

Los Solicitantes describían acciones u omisiones que podían constituir infracciones por parte del Banco de distintas disposiciones de políticas y procedimientos operativos. OP/BP 4.01 (Evaluación Ambiental), OP 4.12 (Reasentamiento Involuntario), OD 4.15 (Reducción de la Pobreza), OD 4.20 (Pueblos Indígenas), OP/BP 4.36 (Bosques), OP/BP 8.50 (Asistencia de Emergencia para la Recuperación), Nota de Política Operativa 11.03 (Bienes Culturales), OP/BP 13.05 (Supervisión de Proyectos), y BP 17.50 (Divulgación de Información).

## RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El 13 de enero de 2005, la Administración presentó su Respuesta a la Solicitud de Inspección, afirmando que el Banco había hecho todos los esfuerzos por aplicar sus políticas y procedimientos. Con respecto a la categorización ambiental del Proyecto, afirmaba que el EESRSP estaba correctamente clasificado. La Administración subrayaba que no había decidido no aplicar políticas de salvaguardia y que la finalización de la Evaluación Ambiental y el Marco de Gestión Ambiental y Social estaba demorada debido a temas vinculados con adquisiciones. En este sentido, la Administración admitía no haber dado cumplimiento a la OP 4.01 pero acotaba que tenía el propósito de subsanarlo para febrero de 2006.

Por otro lado, explicaba que no se había activado la OD 4.20 porque el diseño del Proyecto había sido revisado en la etapa conceptual y no había revelado la existencia de comunidades de pigmeos en las áreas afectadas por el Proyecto. No obstante, reconocía que se debería haber activado la OD 4.20 durante la preparación del Proyecto.

Además, señalaba que la moratoria al otorgamiento de nuevas concesiones había sido establecida para evitar el otorgamiento demasiado apresurado e inapropiado de concesiones. Según la Administración, sus esfuerzos habían redundado en una disminución sin precedentes de las áreas bajo concesión. Afirmaba que establecería un programa de difusión e información forestal proactivo y líneas de comunicación directa con las comunidades indígenas, incluidos los pigmeos, asegurando que en futuras operaciones del Banco recibieran beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados.

## EL INFORME DE ADMISIBILIDAD DEL PANEL Y LA DECISIÓN DEL DIRECTORIO

El Panel le presentó su Informe y Recomendación al Directorio el 16 de febrero de 2006. En el mismo, afirmaba que los Solicitantes y la Solicitud cumplían con los criterios de admisibilidad. Por otro lado, el Panel señalaba que la Solicitud y la Respuesta de la Administración contenían afirmaciones e interpretaciones contrapuestas, lo que justificaba una investigación. El Directorio aprobó la recomendación del Panel para realizar una investigación de los hechos alegados por los Solicitantes, en base a su no objeción, el 28 de febrero de 2006.

## EL INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL PANEL

El 31 de agosto de 2007 el Panel presentó su Informe de Investigación al Directorio Ejecutivo. Como resultado de su investigación, el Panel determinó que si bien no existían datos censales confiables, la RDC aloja a una población de entre 250.000 y 600.000 pigmeos. No obstante, los documentos del Proyecto no mencionan a los pigmeos ni evalúan posibles riesgos o problemas que para ellos presenten las actividades del Proyecto. El Panel observó que los pigmeos de la RDC debían ser considerados un Pueblo Indígena con arreglo a la OD 4.20. El Panel determinó que la Administración había omitido identificar la existencia de comunidades pigmeas en las áreas afectadas por el Proyecto.

En cuanto a la categorización ambiental del proyecto, el Panel determinó que no se había realizado una EA para los elementos de zonificación y las concesiones de explotación forestal piloto contenidas en el Componente 2 del Proyecto. El Panel observó que debería haber estado claro en el diseño del Proyecto que la participación del mismo en la revisión de las concesiones de explotación forestal conllevaba implicaciones ambientales y sociales muy significativas.

El Panel observó que el financiamiento de reformas de políticas e institucionales en un sector sensible como de los bosques de la RDC podía conducir a impactos sociales y ambientales altamente significativos. En ese contexto, el Panel determinó que la evaluación del Banco de que no había efectos ambientales o sociales significativos asociados con el componente forestal del TSERO no era congruente con el objetivo de las políticas del Banco, en especial dado que esencialmente el Proyecto continuaba con el Componente 2 del EESRSP, que estaba plenamente sujeto a las políticas de salvaguardia del Banco.

El Panel observó en su Informe de Investigación que había escuchado de manera reiterada que la moratoria de 2002 a la asignación de nuevas concesiones forestales había sido ignorada en gran escala. Supuestamente, las áreas consideradas improductivas fueron “intercambiadas” por áreas de bosque de mayor calidad. Además, porciones sustanciales de las áreas de concesión canceladas en 2002 volvieron a aparecer como áreas de concesión bajo consideración para ser validadas en el proceso de conversión de concesiones apoyado por el EESRSP. Estas transacciones afectaron a una superficie estimada en 15 millones de hectáreas e involucraban áreas en las que habitan pigmeos y otras personas vulnerables. El Panel determinó que la Administración no había hecho un oportuno seguimiento de los esfuerzos a un nivel suficientemente elevado para asegurar la acción necesaria en respuesta a las violaciones de la moratoria. El Panel también observó que en ninguno de los documentos de supervisión posteriores a julio de 2005 se hacía referencia a “canjes” o posibles violaciones de la moratoria.

En lo que se refiere a la comisión interministerial, el Panel señaló que se incluirá a un representante de los pueblos indígenas en la revisión de cada concesión que se encuentra próxima a los mismos. El Panel también tiene entendido que según los nuevos proyectos de legislación, se podrían incluir en la comisión a un representante permanente de los pueblos indígenas y un suplente. El Panel destacó los esfuerzos del Banco para alentar la participación de los pueblos indígenas en dicho proceso.

El Panel observó que haber abandonado el elemento del piloto de zonificación en lugar de alinearla con las políticas y procedimientos del Banco había demorado la recolección de importante información. El Panel señaló que el proceso de conversión de las concesiones forestales funcionaba como una zonificación de facto en la que se consideraban los intereses jurídicos y económicos de las empresas de explotación maderera para su reconocimiento a largo plazo, mientras que la consideración y el reconocimiento de los derechos de tenencia de tierras y subsistencia de las personas que habitan o dependen de los bosques se vería demorado.

En su informe, el Panel destacó la importancia de desarrollar un enfoque más equilibrado que enfatizara modelos apropiados para los bosques comunitarios y otras acciones para apoyar la participación comunitaria, tenencia de la tierra y derechos de uso en los bosques. Este enfoque se desarrollaría vinculándolo con un fondo recientemente propuesto y administrado por el Banco para realizar pruebas piloto de instrumentos para reducir las emisiones de carbono debido a la deforestación y la degradación de los bosques.

El Panel reconoció que es importante que el Banco continúe involucrado en el sector forestal en la RDC. También es esencial que el Banco cumpla con sus políticas de salvaguardia ambiental y social, así como con sus demás políticas, para asegurar que los bosques beneficien a las actuales y futuras generaciones en la RDC.

## **INFORME DE LA ADMINISTRACIÓN Y RECOMENDACIONES EN RESPUESTA A LOS HALLAZGOS DEL PANEL**

El Panel recibió el Informe y Recomendación de la Administración el 5 de noviembre de 2007. En ella la Administración indicaba que en 2002, el gobierno canceló 163 concesiones—reduciendo el área bajo concesión de 45 millones de hectáreas a 20 millones de hectáreas—y estableció una veda para la asignación de nuevas concesiones. Se emprendió una revisión de la legalidad de las concesiones restantes y otras posiblemente otorgadas o intercambiadas de manera ilegal entre 2002 y 2005, con el objeto de rescindir aquellas que no cumplieran con la legislación vigente.

La Administración estuvo de acuerdo que en lo referido al EESRSP, la calidad de la intervención del Banco podría haberse incrementado con la preparación de una EA para el Componente 2. No obstante, aclaró que el diseño de la actividad de zonificación piloto, de haberse iniciado, incluía los elementos requeridos por la OP 4.01, y creaba las condiciones para una gestión forestal multipropósito futura.

Con respecto al reasentamiento involuntario, la Administración aclaraba que se activó la OP 4.12 durante la preparación del proyecto, añadiendo que no se derivaría ningún reasentamiento de las actividades apoyadas por el Proyecto en el área forestal. La Administración observaba que la Revisión Legal tiene como objeto cancelar las concesiones ilegales e introducir disposiciones sociales adicionales en las concesiones restantes, que estuvieran encuadradas en el cumplimiento.

En lo referido a pueblos indígenas, la Administración aclaraba que (i) el diseño de la actividad de zonificación piloto que había sido desechara identificaba la posible presencia de poblaciones pigmeas en el área piloto e incluía la consulta, difusión, recopilación de datos de base y trabajos analíticos requeridos; y (ii) se estaba implementando un Protocolo de Consulta para asegurar la plena participación de los indígenas en la Revisión Legal.

La Administración estuvo de acuerdo con el hallazgo de que el EESRSP era concordante con la OP 4.36 dado que (i) no financiaba una conversión significativa de áreas forestales críticas o hábitats naturales; (ii) aconsejaba al gobierno cancelar las concesiones ilegales o vencidas; (iii) consideraba el desarrollo de un marco legal de buena calidad; (iv) ayudaba a establecer un observador independiente en la Revisión

Legal; y (v) promovía el monitoreo independiente para enfrentar la explotación maderera ilegal.

La Administración también aclaraba que las políticas apoyadas por la Operación de Políticas de Desarrollo en relación con los bosques propendían a la preservación de los mismos y los derechos de sus habitantes. De acuerdo con la Administración, los instrumentos de préstamo de inversión y préstamo de políticas de desarrollo no pueden usarse en forma intercambiable y que la elección de una donación para políticas de desarrollo a fin de apoyar un pequeño conjunto de acciones institucionales y de políticas era apropiada y congruente con las políticas del Banco.

Como parte de su Informe, la Administración preparó un Plan de Acción en el que se comprometía a fortalecer el control de calidad de las salvaguardias para poder monitorear y manejar mejor los riesgos ambientales y sociales. También se comprometía a realizar más consultas para que se consideraran en forma adecuada las inquietudes de las personas afectadas. Con respecto a los temas de los pueblos indígenas, la Administración tenía planes para integrar la cuestión de los pueblos indígenas como un eje transversal de sus actividades en la RDC. La Administración indicaba que (i) analizaría la actual situación de los grupos vulnerables en la RDC, incluidos los pigmeos, y extraería enseñanzas de los esfuerzos en curso para alcanzarlos y apoyarlos con acceso a educación, salud e infraestructura rural, además de difundir dichas enseñanzas, y el diálogo se desarrollaría en el contexto de las reformas forestales; y (ii) aseguraría que los futuros proyectos viales, agrícolas y forestales incluyeran componentes de construcción de capacidad para implementar Marcos para Pueblos Indígenas.

En lo relativo a reformas forestales, según la Administración, continuaría monitoreando la Revisión Legal y la moratoria, y asistiría al gobierno a verificar el cumplimiento del Decreto Presidencial de 2005. Además, la Administración tenía planes para continuar movilizando la atención del gobierno al más alto nivel para asegurar que se incluyeran la gobernabilidad forestal, fortalecimiento de capacidad, zonificación participativa, derechos consuetudinarios, hábitats naturales críticos, aplicación de la ley y monitoreo independiente en futuras operaciones para el sector forestal.

Finalmente, la Administración apoyaba el hallazgo de que las distintas partes, incluidos los Solicitantes, pensaran que era importante que el Banco continuara involucrado en el sector forestal en la RDC. La Administración afirmaba su compromiso de apoyar a las autoridades y otros grupos relevantes en la RDC en la implementación del trabajo iniciado en 2002 y ejecutaría el Plan de Acción. La Administración proponía presentarle un informe de avance al Directorio en diciembre de 2008.



RDC: Sector Forestal  
— Troncos apilados en el área de Kisangani

## **DISCUSIONES DEL DIRECTORIO**

El Directorio Ejecutivo se reunió el 10 de enero de 2008 para discutir el Informe de Investigación del Panel y el Informe y Recomendaciones de la Administración. En la reunión de Directorio, hubo un amplio consenso en torno a los hallazgos del Panel, las medidas propuestas en el Plan de Acción, y se enfatizó la necesidad de adoptar y desarrollar otros pasos específicos para corregir las deficiencias y aplicar las enseñanzas adquiridas. También se acordó que la Administración presentaría al Directorio un informe de avance sobre la ejecución del Plan de Acción en el plazo de 12 meses.

Entre el 27 de febrero y el 1 de marzo de 2008, un equipo de 2 personas del Panel regresó a Kinshasa, RDC, para reunirse con representantes de los Solicitantes y funcionarios del gobierno a fin de transmitirles los resultados de la investigación del Panel y la respectiva reunión de Directorio.

## **PRIMER INFORME DE AVANCE**

En su primer Informe de Avance, entregado en marzo de 2009, la Administración indicó que con respecto a las salvaguardias, la región había avanzado a través de la descentralización del personal a cargo de éstas, capacitación en salvaguardias para los Gerentes de Proyectos, clínicas sociales y ambientales a nivel local, y el uso de préstamos para fortalecer la capacidad de gestión ambiental y social de los países.

Con respecto a los pueblos indígenas en la RDC, la Administración mencionó que con el gobierno, los socios para el desarrollo y actores clave, se había empezado a trabajar en una Estrategia de Desarrollo de los pigmeos, que apuntaba a analizar los factores que amenazaban la identidad cultural de las poblaciones pigmeas y contribuían a su empobrecimiento. Esta estrategia permitiría contar con información que serviría como base para una estrategia nacional de más largo plazo, que el gobierno desarrollaría hacia 2010. La implementación de este trabajo se ha visto restringida por temas de seguridad y las dificultades prácticas del trabajo en áreas remotas.

En cuanto a la actividad forestal, la Administración informó que el gobierno estaba avanzando hacia un moderno enfoque de la gestión forestal, apoyando un mosaico de diferentes usos. Se había concluido la Revisión Legal de las concesiones, redundando en una drástica reducción en el área gestionada por concesiones, pasando de 43,5 millones de hectáreas en 2002 a 9,7 millones de hectáreas en 2008. Se está apoyando la gestión forestal comunitaria, respetando los derechos de los usuarios tradicionales, desarrollando innovadores modelos de servicios del ecosistema y asegurando la participación y consulta comunitaria en todos los procesos de toma de decisiones vinculados con el manejo de los bosques. La Administración añadió que aumentaría el apoyo al desarrollo de capacidad, la gestión forestal comunitaria y la conservación.

En el área de la difusión y las comunicaciones, la Administración informó que se habían realizado cuatro reuniones con grupos indígenas para discutir las acciones relacionadas con los mismos. En 2008 se organizaron cinco entrevistas radiales, una emisión televisiva de 45 minutos, tres misiones forestales informativas con representantes indígenas, así como varias reuniones informativas y entrevistas con periodistas. Además, se realizaron 15 sesiones con lugareños del área del proyecto para discutir el diseño del próximo proyecto forestal y de conservación de la naturaleza con asistencia del Banco. Además, la Administración indicó que 215 representantes de poblaciones pigmeas participaron en estas reuniones entre abril y diciembre de 2008.

Como conclusión, la Administración informó que se habían realizado avances sustanciales en la ejecución del Plan de Acción. Existen dos áreas en particular que requieren una sostenida atención: el trabajo de fortalecimiento de las salvaguardias, en el que la expansión tardará en producir resultados, y la implementación en el campo

de los Planes para los Pueblos Indígenas, donde las dificultades logísticas del trabajo en áreas remotas de la RDC son considerables. La Administración también mencionó que durante el año siguiente continuaría monitoreando la cartera de toda la región para verificar el cumplimiento de las salvaguardias y el trabajo destinado a fortalecer la capacidad del país para integrar sólidas evaluaciones ambientales y sociales en el diseño e implementación de los programas. La Administración también trabajaría con los actores del país para asegurar un mayor respeto a los derechos de los pueblos indígenas y grupos marginados, si bien debe reconocerse que los temas de la marginación y la exclusión social están profundamente enraizados en muchas sociedades y superarlos lleva décadas.

Los informes del Panel y la Administración son públicos y pueden consultarse en el sitio del Panel de Inspección en la web, <http://www.inspectionpanel.org>, junto con un comunicado de prensa sobre las discusiones que tuvieron lugar en la reunión de Directorio.

## V. DIFUSIÓN Y OTRAS ACTIVIDADES

### Talleres con miembros de la sociedad civil en Ho Chi Minh City, Vietnam y Yakarta, Indonesia

El Presidente del Panel, Dr. Werner Kiene y el Subsecretario Ejecutivo Sr. Dilek Barlas participaron en dos talleres de difusión organizados en conjunto con el Centro de Información del Banco, la Vietnam Rivers Network y el Instituto de Biología Tropical de Vietnam, con el nombre de “¿Cómo funcionan los mecanismos de responsabilidad y transparencia del Banco Mundial? El taller en Ho Chi Minh City, Vietnam se realizó el 3 de abril de 2009, como parte de un taller de capacitación de cinco días. El taller en Yakarta, Indonesia, se desarrolló el 7 de abril de 2009. El Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial también participó en los talleres. Los talleres contaron con la participación de representantes de ONG y organizaciones comunitarias, y también académicos. Además de representantes de Vietnam e Indonesia, también hubo participantes de Camboya, Filipinas y Tailandia. Los eventos en Ho Chi Minh City y Yakarta se concentraron en el tema de la responsabilidad y transparencia en general y en los proyectos financiados por el Banco, y el rol y las funciones del Panel de Inspección y el Asesor en Cumplimiento/Ombudsman.



Participantes en el taller de Jakarta, Indonesia

## Derecho de apelación para las comunidades afectadas, Roma, Italia

El 12 de diciembre de 2008, la Oficial Superior de Operaciones Tatiana Tassoni participó en una reunión organizada en Roma, Italia, por Counter Balance, un red de ONG europeas, y Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (Campaña para la reforma del Banco Mundial), una ONG italiana. El evento, que incluyó presentaciones de miembros de la Oficina de Quejas del Banco Europeo de Inversión, introdujo el Derecho de Apelación de las comunidades locales afectadas por proyectos financiados por instituciones financieras internacionales, para lograr una mayor responsabilidad y transparencia de estas instituciones. La Sra. Tassoni se refirió en particular a los resultados de las actividades del Panel de Inspección para las personas afectadas y el Banco Mundial, y los desafíos que enfrenta el Panel de Inspección en su papel y funciones.

## Presentación del Panel de Inspección al ámbito académico

La Sra. Tassoni en conjunto con personal del departamento de Asuntos Externos del Banco presentó las actividades del Banco Mundial en general y el trabajo del Panel de Inspección en el ámbito del Banco a grupos de estudiantes de universidades locales. El Panel realiza habitualmente este tipo de actividades de difusión con estudiantes universitarios, en especial el Programa de Verano sobre Derechos Humanos de la American University y el Programa de Promotores de Derechos Humanos de la Universidad de Columbia—para presentar el Panel, su rol, su función y el resultado de sus actividades.

## Foro Social Mundial en Belém, Brasil

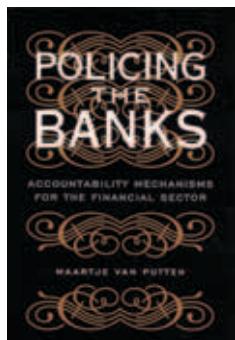
El 29 de enero de 2009, el equipo del Panel de Inspección participó en un evento en el Foro Social Mundial en Belem, Brasil, como parte de sus esfuerzos de difusión y para hacer conocer la existencia del Panel como mecanismo de reclamo. El equipo del Panel, compuesto por el Presidente Dr. Werner Kiene, el Secretario Ejecutivo Sr. Peter Lallas y el Consultor Dr. Eduardo Abbott, en conjunto con el Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) y el Environmental Defense Fund (EDF) organizaron y moderaron las discusiones en la sesión. El tema del debate fue “Responsabilidad y transparencia impulsadas por la comunidad: ¿cómo pueden las comunidades promover la responsabilidad y transparencia de las instituciones financieras internacionales y hacerse oír en el Banco Mundial?” Como parte de las discusiones, el Panel describió su rol como mecanismo de responsabilidad y transparencia y respondió muchas preguntas de los participantes.



Audiencia en la Universidad Estatal de Rio de Janeiro

## Promoción en Río de Janeiro, Brasil

El Presidente del Panel, Dr. Werner Kiene y el Secretario Ejecutivo, Sr. Peter Lallas participaron en el seminario “El Panel de Inspección del Banco Mundial y la Administración Pública en Brasil” organizado por la Fundação Getulio Vargas, el instituto de investigaciones económicas más prominente del país, que tuvo lugar en Río de Janeiro, el 2 de febrero de 2009. El Dr. Kiene también dio una conferencia sobre “Transparencia, Responsabilidad y Estado de Derecho” en la Academia de la Policía Militar Dom João VI en Río de Janeiro el 3 de febrero de 2009. Finalmente, el Dr. Kiene, el Sr. Lallas y el Sr. Eduardo Abbott participaron en una mesa redonda sobre “El Panel de Inspección del Banco Mundial: evaluación y administración de políticas públicas en el mundo moderno” en la Universidad del Estado de Río de Janeiro, también el 3 de febrero de 2009.



## Más responsabilidad y transparencia en las instituciones financieras internacionales, Bruselas, Bélgica

El 17 de marzo de 2009, el Presidente del Panel de Inspección Dr. Werner Kiene y el Comisionado para Asuntos Económicos y Monetarios en la Unión Europea, Sr. Joaquín Almunia presentaron el libro de la Dra. Maartje van Putten *Policing the Banks* ante miembros del Parlamento Europeo. El Dr. Kiene viajó a Bruselas para estar presente en la presentación del libro y reflexionar sobre las prácticas y lecciones aprendidas en materia de responsabilidad y transparencia en las instituciones financieras internacionales. La Dra. van Putten fue Miembro del Panel de octubre de 1999 a septiembre de 2004.



Visita guiada a las oficinas del Panel de Inspección durante la Reunión de Primavera del Banco Mundial

## Actividades del Panel de Inspección durante las Reuniones de la primavera de 2009

El Panel de Inspección participó en distintas actividades durante las Reuniones de la Primavera de 2009 del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El Panel ofreció una visita a sus oficinas de Washington, DC, el 24 de abril de 2009, en la que los Miembros del Panel y el personal de la Secretaría interactuaron con representantes de la sociedad civil y personal del Banco. También cabe mencionar la participación del Presidente del Panel, Dr. Werner Kiene en la Sesión de Orientación para organizaciones de la sociedad civil, el 22 de abril; el discurso inaugural del Dr. Kiene en una discusión sobre “El Panel de Inspección y los Derechos Humanos en el Banco Mundial”, el 23 de abril, ofrecida por el International Accountability Project y el Center for International Environmental Law (CIEL); y una sesión informativa para representantes de la sociedad civil sobre las recientes actividades del Panel en una reunión ofrecida por el Centro de Información del Banco y el CIEL el 24 de abril.

## Reunión de la sociedad civil en Cairo, República Árabe de Egipto

Los días 23 y 24 de noviembre, grupos de la sociedad civil se dieron cita en Cairo y organizaron dos eventos distintos para discutir el Proyecto de Irrigación del Delta Occidental financiado por el Banco y la función del Panel de Inspección del Banco Mundial como mecanismo de reclamo. La discusión fue organizada por el Land Center for Human Rights y el Habi Center for Environmental Rights y contó con la participación de funcionarios del Ministerio de Irrigación de Egipto, miembros de partidos políticos de la oposición, representantes de la oficina del Banco Mundial en Cairo, agricultores afectados por el Proyecto, inversores, geólogos, ambientalistas, y periodistas, además de una ONG internacional. El Oficial de Operaciones del Panel, Serge Selwan, fue invitado a participar en las discusiones, que cubrieron temas tales como las políticas de irrigación y agricultura en Egipto, impactos del cambio climático, legislación nacional y políticas del Banco aplicables al proyecto. Se plantearon muchas inquietudes relativas a los efectos del proyecto sobre las tierras aledañas y en relación con la crisis alimentaria en Egipto. La reunión fue considerada un éxito para la sociedad civil, que logró reunir al gobierno y los agricultores de zonas aguas abajo en una significativa discusión del proyecto.



Taller sobre Responsabilidad y Transparencia para el Desarrollo Sostenible en Beirut, Líbano

## **Reunión de la sociedad civil de Medio Oriente en Beirut, Líbano**

Los días 30 y 31 de marzo de 2009, el Presidente del Panel Dr. Werner Kiene, y el Oficial de Operaciones del Panel Sr. Serge Selwan, asistieron a dos talleres en Beirut para difundir el concepto de responsabilidad y transparencia en el desarrollo sustentable y explicar la importancia del Panel de Inspección como mecanismo de reclamo para las personas y comunidades afectadas por proyectos financiados por el Banco. El primer taller fue organizado para el personal de la oficina del Banco en Beirut y también asistió personal de las oficinas de Irak y Jordania vía videoconferencia. El 31 de marzo, el equipo del Panel se reunió con organizaciones de la sociedad civil de Egipto, Jordania, Líbano y la República de Yemen. La reunión fue organizada por el Centro de Información del Banco para discutir las políticas del Banco y la función del Panel de Inspección. Además de los dos talleres, el 1 de abril de 2009, el equipo del Panel, acompañado por el Director a cargo de la oficina del Banco en Líbano, Sr. Demba Ba, se reunió con el Ministro de Economía Sr. Mohamen Chatah.

## **Acceso a mecanismos de revisión independiente en Dakar, Senegal**

El 2 y 3 de junio de 2009, el Mecanismo de Revisión Independiente del Banco Africano de Desarrollo (AfDB) organizó un evento de dos días sobre los mecanismos de reclamo de distintas instituciones financieras internacionales. El taller de dos jornadas incluyó una visita al lugar de un proyecto propuesto para financiamiento conjunto del AfDB y el Banco. El taller fue inaugurado por el Representante Residente del AfDB en Senegal, Sr. Mohamen H'Midouche y el Coordinador del Programa Nacional en Guinea-Bissau, Sr. Ansumane Mane. Las presentaciones referidas a los distintos

Los participantes en el taller sobre mecanismos de reclamo en Dakar, Senegal



mecanismos fueron realizadas por Per Eldar Sovik, director de la Unidad de Revisión y Mediación del AfDB (CRMU), el Sr. Samba Idrissa, Consultor, y la Sra. Adila Abusharaf, principal oficial de cumplimiento de la CRMU, del Mecanismo de Revisión Independiente del AfDB; la Sra. Julia Gallu, Ombudsman Especial, y la Sra. Emily Horgan, Oficial de Programa, de la oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional, y el Sr. Serge Selwan, Oficial de Operaciones del Panel de Inspección del Banco Mundial. La asistencia al taller fue numerosa y, además de organizaciones de la sociedad civil de Senegal, reunió a representantes de organizaciones de la sociedad civil de Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Malí y Mauritania.

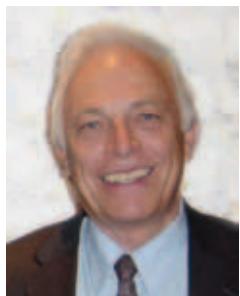


---

## APÉNDICE II-XII

## APÉNDICE II

### BIOGRAFÍAS DE LOS MIEMBROS DEL PANEL Y EL SECRETARIO EJECUTIVO



**Werner Kiene** (Austria) fue nombrado para integrar el Panel en noviembre de 2004. Tiene un título de magíster en ciencias y un doctorado (Ph.D.) en economía agrícola de la Universidad del Estado de Michigan. Ha ocupado cargos de liderazgo en la Fundación Ford y la Agencia Alemana de Asistencia para el Desarrollo. En 1994, el Sr. Kiene asumió como director fundador de la Oficina de Evaluación del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA). Fue director de país del Programa Mundial de Alimentos para Bangladesh de 1998 a 2000 y también actuó como coordinador residente de ONU durante ese período. De 2000 a 2004 fue representante del PMA en Washington D.C. El principal interés del Sr. Kiene ha sido el diseño, implementación y evaluación de iniciativas de desarrollo sustentable. En sus escritos profesionales se ha ocupado de temas de pobreza rural y provisión de servicios sociales, seguridad alimentaria, desarrollo regional y agrícola, apoyo de emergencia y asistencia humanitaria, comercio y relaciones internacionales. Participa en organizaciones profesionales tales como la American Evaluation Association (Asociación Americana de Evaluación), Society for International Development (Sociedad para el Desarrollo Internacional), American Association for the Advancement of Science (Asociación Americana para el Avance de la Ciencia), e International Association of Agricultural Economists (Asociación Internacional de Economistas Agrícolas).



**Roberto Lenton** (Argentina) fue designado en el Panel en septiembre de 2007. Es graduado en Ingeniería Civil de la Universidad de Buenos Aires y obtuvo un doctorado (Ph.D.) del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Especialista en recursos hídricos y desarrollo sustentable con más de 30 años de experiencia internacional en el campo, es Presidente del Water Supply and Sanitation Collaborative Council (Consejo Colaborativo de Abastecimiento de Agua y Saneamiento) y Miembro del Directorio de WaterAid America y hasta julio de 2009 se desempeñó como presidente del Comité Técnico del Global Water Partnership (Alianza Global del Agua). Es el coautor de *Applied Water Resources Systems* y co-compaginador de “*Integrated Water Resources Management in Practice*”, y uno de los autores principales de *Health, Dignity and Development: What Will it Take?*, el informe final del Grupo de Trabajo del Milenio sobre Agua y Saneamiento de Naciones Unidas, del que fue copresidente. Anteriormente el Sr. Lenton fue Director de la División de Energía Sustentable y Saneamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Nueva York, Director General del Instituto Internacional de Gestión Hídrica en Sri Lanka, y Oficial del Programa de Pobreza Rural y Recursos de la Fundación Ford en Nueva Delhi y Nueva York. Ha sido Profesor Adjunto en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad Columbia y Profesor Asistente de Ingeniería Civil y Ambiental en el MIT.

**Alf Jerve** (Noruega) fue nombrado en el Panel en noviembre de 2008, aportando un bagaje de casi tres décadas de trabajo en el campo del desarrollo. Formado como antropólogo social, ha participado en una amplia gama de actividades relacionadas con el desarrollo, incluidas extensas investigaciones de campo en África y Asia. Cabe destacar su trabajo durante tres años para la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo como Coordinador de un programa de desarrollo rural en Tanzania. De 1993 a 1995 fue responsable de temas de reasentamiento y rehabilitación en proyectos del Banco Mundial en Bangladesh. En 1995 trabajó como Subdirector, y de 2005 a 2006 como Director del Instituto Christian Michelsen de Noruega, una institución de investigación sobre desarrollo, reconocida internacionalmente, donde dedicó sus energías y conocimientos a la investigación y análisis de una variedad de temas de política y programáticos que afectan a la población de los países en desarrollo. También ha dirigido y participado en numerosas evaluaciones independientes encargadas por organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo, y ha integrado el Grupo de Expertos de la Función de Inspección del Banco de Desarrollo Asiático. Obtuvo su Maestría en Antropología Social en la Universidad de Bergen y un título de grado en las áreas de ciencias ambientales y biología. Sus publicaciones se han concentrado en desarrollo rural, descentralización y reducción de la pobreza y, en forma más reciente, en temas de apropiación en la cooperación de asistencia para el desarrollo.



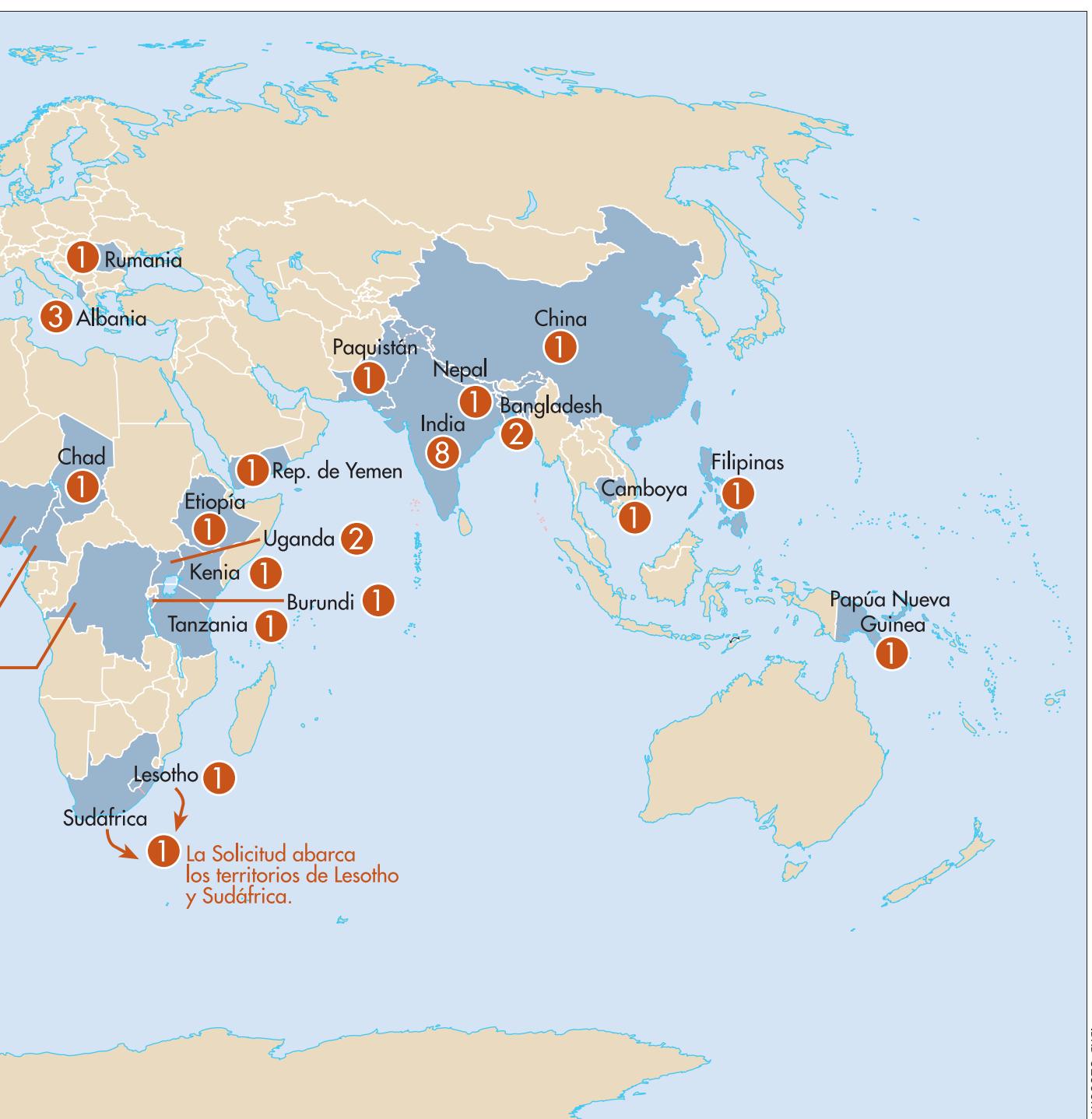
**Peter Louis Lallas** (Estados Unidos) se convirtió en el Secretario Ejecutivo del Panel de Inspección el 1º de enero de 2007, luego del retiro del Sr. Eduardo Abbott, que había sido durante largo tiempo Secretario Ejecutivo del Panel. El Sr. Lallas tiene casi dos décadas de experiencia en los campos del derecho y la cooperación internacional, habiendo trabajado en distintas instituciones, países y contextos. Ocupó cargos de asesor letrado en derecho internacional y organizaciones en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma; fue director de la Oficina de Derecho Ambiental Internacional de la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU. en Washington, DC, trabajó en la Comisión de la Comunidad Europea en Bruselas; y en un estudio de abogados de Bruselas con una práctica activa en derecho internacional, derecho comercial y derecho de la Comunidad Europea. Anteriormente era el Subsecretario Ejecutivo del Panel. Se graduó en la Facultad de Derecho de la Universidad Harvard (1986) y obtuvo un diploma de B.A. en economía con Distinción y Honores de la Universidad Stanford (1981). En el campo de la docencia el Sr. Lallas enseñó derecho y política internacional, y fue profesor adjunto de política ambiental internacional en la Maestría en Ciencias de la Universidad Georgetown. Ha sido autor y coautor de diversas publicaciones sobre temas de derecho internacional, cooperación y desarrollo sustentable, y se ha hecho acreedor a numerosas distinciones por su trabajo.



## APÉNDICE III

### DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS SOLICITUDES DE INSPECCIÓN





## APÉNDICE IV

### TABLAS

**TABLA IV-A: RESUMEN DE CASOS DEL PANEL DE INSPECCIÓN<sup>a</sup>**

30 DE JUNIO DE 2009

SOLICITUD (NOMBRE ABREVIADO)	RECEPCIÓN DE SOLICITUD	REGISTRO DE SOLICITUD	RECOMENDACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN	RECOMENDACIÓN APROBADA POR EL DIRECTORIO	ACTIVIDAD DEL PANEL
1. <b>Nepal:</b> Proyecto Hidroeléctrico propuesto Arun III y reestructuración de crédito de la AIF	24 de octubre de 1994	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
2. <b>Etiopía:</b> Indemnización por expropiación y extensión de créditos de la AIF a Etiopía	2 de mayo de 1995	No	—	—	Declaró inadmisible la solicitud
3. <b>Tanzania:</b> Proyecto de Energía Eléctrica VI	16 de mayo de 1995	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
4. <b>Brasil:</b> Proyecto de administración de recursos naturales en Rondônia	16 de junio de 1995	Sí	Investigación	No	Informe de admisibilidad, Informe de revisión adicional, y Revisión de avance en implementación
5. <b>Chile:</b> Financiamiento de represas hidroeléctricas en el río Bío-Bío	17 de noviembre de 1995	No	—	—	Declaró inadmisible la solicitud
6. <b>Bangladesh:</b> Proyecto del puente multiuso Jamuna	23 de agosto de 1996	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de avance en la implementación del plan de acción
7. <b>Argentina/Paraguay:</b> Proyecto hidroeléctrico Yacyretá (1996)	30 de septiembre de 1996	Sí	Investigación	No	Informe de admisibilidad y Revisión de problemas actuales del proyecto y Evaluación de planes de acción
8. <b>Bangladesh:</b> Crédito de ajuste del sector del yute	13 de noviembre de 1996	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
9. <b>Brasil:</b> Proyecto de reasentamiento e irrigación de Itaparica	12 de marzo de 1997	Sí	Investigación	No	Informe de admisibilidad y Revisión del plan de acción
10. <b>India:</b> Proyecto de generación eléctrica de NTPC	1 de mayo de 1997	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación

Nota: AIF = Asociación Internacional de Fomento

- a. Normalmente, el Panel informa a los Directores Ejecutivos y al Presidente cuando recibe una Solicitud de Inspección que no puede procesar (como lo hizo en el caso de las Solicitudes relacionadas con Chile: Río Bío-Bío; India: NTPC, Segunda Solicitud; Camerún: Oleoducto, Segunda Solicitud; Burundi: Proyecto de obras públicas y generación de empleo; y Camerún: Desarrollo urbano). El Panel de Inspección recibió una carta fechada el 27 de agosto de 1999, dirigida también al Presidente y a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, solicitando por segunda vez la "instalación de un Panel de Inspección" para investigar el proyecto de Reasentamiento e Irrigación de Itaparica en Brasil. Dado que ya hacia tiempo que se habían cerrado los préstamos del Banco para este proyecto, el Panel se vio impedido de procesar esta Solicitud. Asimismo, como la Solicitud ya había sido dirigida al Presidente y a los Directores Ejecutivos, no fue necesario que el Panel tomara ninguna medida. Sin embargo, algunos consideran esta solicitud extemporánea como una Solicitud de Inspección formal que debería añadirse a los registros del Panel.

SOLICITUD (NOMBRE ABREVIADO)	RECEPCIÓN DE SOLICITUD	REGISTRO DE SOLICITUD	RECOMENDACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN	RECOMENDACIÓN APROBADA POR EL DIRECTORIO	ACTIVIDAD DEL PANEL
11. <b>India:</b> Proyecto de eco-desarrollo	2 de abril de 1998	Sí	Investigación	No	Informe de admisibilidad
12. <b>Lesotho/Sudáfrica:</b> Fase 1B del Proyecto de agua en zonas montañosas (1998)	6 de mayo de 1998	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
13. <b>Nigeria:</b> Proyecto de drenaje y saneamiento de lagos	17 de junio de 1998	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
14. <b>Brasil:</b> Proyecto de reforma Agraria y alivio de la pobreza	14 de diciembre de 1998	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
15. <b>Lesotho:</b> Proyecto de agua en zonas montañosas (1999)	26 de abril de 1999	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
16. <b>China:</b> Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Oeste	18 de junio de 1999	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
17. <b>Argentina:</b> Préstamo especial para ajuste estructural.	26 de julio de 1999	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
18. <b>Brasil:</b> Proyecto de reforma agraria y alivio de la pobreza, segunda Solicitud	14 de septiembre de 1999	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad
19. <b>Kenia:</b> Proyecto de gestión ambiental en el Lago Victoria	12 de octubre de 1999	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
20. <b>Ecuador:</b> Proyecto de Asistencia Técnica para Desarrollo minero y control ambiental	13 de diciembre de 1999	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
21. <b>India:</b> Proyecto de generación eléctrica NTPC, segunda Solicitud	27 de noviembre de 2000	No	—	—	Declaró inadmisible la solicitud
22. <b>Chad:</b> Proyecto de Desarrollo Petrolero y construcción de un Oleoducto, Proyecto de Gestión de la Economía Petrolera, y Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Sector Petrolero	22 de marzo de 2001	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
23. <b>India:</b> Proyecto de mitigación ambiental y social para el sector carbonífero y proyecto de rehabilitación del sector carbonífero	21 de junio de 2001	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
24. <b>Uganda:</b> Tercer proyecto de energía eléctrica, cuarto proyecto de energía eléctrica y proyecto propuesto de energía hidroeléctrica de Bujagali	27 de julio de 2001	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
25. <b>Papúa Nueva Guinea:</b> Préstamo de ajuste para promoción de la gobernabilidad	6 de diciembre de 2001	Sí	Sin investigación	Sí	Informe de admisibilidad

continúa

SOLICITUD (NOMBRE ABREVIADO)	RECEPCIÓN DE SOLICITUD	REGISTRO DE SOLICITUD	RECOMENDACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN	RECOMENDACIÓN APROBADA POR EL DIRECTORIO	ACTIVIDAD DEL PANEL
26. Paraguay/Argentina: Proyecto de Reforma de los Sectores de Agua y Telecomunicaciones, Proyecto de Distribución Eléctrica de SEGBA V (Yacyretá) (2002).	17 de mayo de 2002	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
27. Camerún: Proyecto de desarrollo petrolero y construcción de un oleoducto y proyecto de fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental	25 de septiembre de 2002	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
28. Filipinas: Segundo proyecto de alcantarillado en Manila (MSSP)	26 de septiembre de 2003	Sí	Sin investigación debido a que los Solicitantes no cumplían con el criterio de haber puesto los asuntos en conocimiento de la Administración y que, en la opinión de los mismos, la Administración no haya respondido de manera satisfactoria.	Sí	Informe de admisibilidad
29. Camerún: Proyecto de desarrollo petrolífero y oleoducto	26 de noviembre de 2003	No	—	—	Declaró inadmisible la solicitud
30. México: Proyecto de biodiversidad y comunidades indígenas (COINBIO)	26 de enero de 2004	Sí	Por razones de ecuanimidad hacia todos los involucrados, el Panel se abstuvo de fijar una posición con respecto a los méritos de la Solicitud para una investigación, a la espera de los desarrollos ulteriores.	Sí	Informe de admisibilidad
31. Colombia: Proyecto de Gestión Ambiental, Abastecimiento de Agua y Alcantillado de Cartagena	20 de abril de 2004	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
32. India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai	28 de abril de 2004	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
33. India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai — Gazi Nagar	29 de junio de 2004	Sí	Investigación como parte de la Solicitud N° 32, India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de Investigación completados como parte del caso de la Solicitud N° 32, India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai
34. Burundi: Proyecto de obras públicas y generación de empleo	17 de septiembre de 2004	No	—	—	Declaró inadmisible la solicitud
35. Pakistán: Proyecto del programa nacional de drenaje	10 de septiembre de 2004	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
36. Camboya: Proyecto Piloto de Control y Gestión de Concesiones Forestales	28 de enero de 2005	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación

SOLICITUD (NOMBRE ABREVIADO)	RECEPCIÓN DE SOLICITUD	REGISTRO DE SOLICITUD	RECOMENDACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN	RECOMENDACIÓN APROBADA POR EL DIRECTORIO	ACTIVIDAD DEL PANEL
37. <b>República Democrática del Congo:</b> Apoyo transitorio para recuperación económica (TSERO) y Proyecto de apoyo de emergencia para la reunificación económica y social (EESRSP)	19 de noviembre de 2005	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad e Informe de investigación
38. <b>Honduras:</b> Proyecto de Administración de Tierras	3 de enero de 2006	Sí	Investigación	Sí	Informe de Investigación
39. <b>Rumania:</b> Proyecto de cierre de mina y mitigación social	6 de enero de 2006	Sí	Por razones de ecuanimidad hacia todos los involucrados, el Panel se abstuvo de fijar una posición con respecto a los méritos de la Solicitud para una investigación, a la espera de los desarrollos ulteriores.	Sí	Informe de admisibilidad
40. <b>Nigeria:</b> Proyecto de gasoducto de África Occidental	27 de abril de 2006	Sí	Investigación	Sí	(Primer) Informe de admisibilidad e Informe final de admisibilidad Investigación en curso
41. <b>Brasil:</b> Proyecto de biodiversidad del Paraná	10 de julio de 2006	Sí	Sin investigación	Sí	(Primer) Informe de admisibilidad e Informe final de admisibilidad
42. <b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe	28 de agosto de 2006	Sí	Sin investigación debido a que los Solicitantes no cumplían con un criterio de procedimiento, verbigracia, que los Solicitantes hayan puesto los asuntos en conocimiento de la Administración y que, en la opinión de los mismos, la Administración no haya respondido de manera satisfactoria.	Sí	Informe de admisibilidad
43. <b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe	21 de septiembre de 2006	Sí	Admisibilidad como parte de la Solicitud N° 42, <b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe	Sí	Informe de Admisibilidad completado como parte de la Solicitud N° 42, <b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe
44. <b>Uganda:</b> Proyecto privado de generación de energía eléctrica	5 de marzo de 2007	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad Investigación en curso
45. <b>India:</b> Proyecto de desarrollo descentralizado de cuencas hídricas en Uttaranchal	7 de marzo de 2007	Sí	Por razones de ecuanimidad hacia todos los involucrados, el Panel se abstuvo de fijar una posición con respecto a los méritos de la Solicitud para una investigación, a la espera de los desarrollos ulteriores.	Sí	Informe de admisibilidad

continúa

SOLICITUD (NOMBRE ABREVIADO)	RECEPCIÓN DE SOLICITUD	REGISTRO DE SOLICITUD	RECOMENDACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN	RECOMENDACIÓN APROBADA POR EL DIRECTORIO	ACTIVIDAD DEL PANEL
46. <b>Albania:</b> Proyecto de generación y reestructuración eléctrica	30 de abril de 2007	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad Investigación en curso
47. <b>Albania:</b> Proyecto y Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera	30 de julio de 2007	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad Investigación en curso
48. <b>Ghana:</b> Segundo proyecto de saneamiento urbano (UESP II)	13 de agosto de 2007	Sí	—	—	—
49. <b>Ghana:</b> Segundo proyecto de saneamiento urbano (UESP II)	16 de agosto de 2007	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad Investigación en curso
50. <b>Camerún:</b> Proyecto de desarrollo urbano y Segundo proyecto urbano	5 de septiembre de 2007	No	—	—	—
51. <b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe	13 de septiembre de 2007	Sí	Investigación	Sí	Informe de admisibilidad Investigación en curso
52. <b>Colombia:</b> Proyecto de servicios urbanos en Bogotá	30 de octubre de 2007	Sí	Sin investigación debido a que los Solicitantes no cumplían con un criterio de procedimiento, verbigracia, que los Solicitantes hayan puesto los asuntos en conocimiento de la Administración y que, en la opinión de los mismos, la Administración no haya respondido de manera satisfactoria.	Sí	Informe de admisibilidad
53. <b>Panamá:</b> Proyecto de Administración de Tierras	25 de febrero de 2009	Sí	—	—	Informe de admisibilidad Investigación en curso
56. <b>República Democrática del Congo:</b> Proyecto de desarrollo y competitividad del sector privado	17 de marzo de 2009	Sí	—	—	—
54. <b>República Democrática del Congo:</b> Proyecto de desarrollo y competitividad del sector privado	25 de febrero de 2009	Sí	Por razones de ecuanimidad hacia todos los involucrados, el Panel se abstuvo de fijar una posición con respecto a los méritos de la Solicitud para una investigación, a la espera de los desarrollos ulteriores.	Sí	Informe de Admisibilidad
55. <b>Yemen:</b> Financiamiento para la política de desarrollo de reforma institucional	13 de abril de 2009	Sí	—	—	—
58. <b>India:</b> Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai	29 de mayo de 2009	Sí	—	—	—

Fuente: Panel de Inspección

**TABLA IV-B: POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO SUPUESTAMENTE INFRINGIDAS, ORDENADAS POR SOLICITUD**

30 DE JUNIO DE 2009

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN
1. 24/10/1994	<b>Nepal:</b> Proyecto Hidroeléctrico propuesto Arun III y reestructuración de crédito de la AIF	Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP/BP 10.04) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Reseña para un documento de información de proyecto (BP 10.00, Anexo A) Evaluación ambiental (OD 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Poblaciones indígenas (OD 4.20)
2. 02/05/1995	<b>Etiopía:</b> Indemnización por expropiación y extensión de créditos de la AIF a Etiopía (no registrado)	Disputa relacionada con incumplimientos de pago de deuda externa, expropiación y violación de contrato (OMS 1.28)
3. 16/05/1995	<b>Tanzania:</b> Proyecto de Energía Eléctrica VI	Artículo V Sección 1(c), Convenio Constitutivo de la AIF Artículo V Sección 1(d), Convenio Constitutivo de la AIF Artículo V Sección 1(g), Convenio Constitutivo de la AIF Aspectos ambientales del trabajo del Banco (OMS 2.36) Evaluación ambiental (OD 4.01)
4. 16/06/1995	<b>Brasil:</b> Proyecto de administración de Recursos Naturales en Rondónia	Supervisión del proyecto (OD 13.05) Política forestal (OP 4.36) Política sobre zonas silvestres (OPN 11.02) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Participación de las ONG en las actividades apoyadas por el Banco (OD 14.70) Seguimiento y evaluación de proyectos (OD 10.70) Préstamos para fines de inversión: desde la identificación hasta la presentación al Directorio Ejecutivo (BP 10.00) Suspensión de desembolsos (OD 13.40) Contabilidad, informes financieros y auditoría (OD 10.60) Adquisiciones (OD 11.00) Uso de consultores (OD 11.10) Cumplimiento de las condiciones de la auditoría por parte del prestatario (OD 13.10)
5. 17/11/1995	<b>Chile:</b> Financiamiento de represas hidroeléctricas en el río Bío-Bío (no registrado)	Política ambiental para proyectos de represa y embalse, Anexo B (OD 4.00) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Política sobre zonas silvestres (OPN 11.02) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
6. 23/08/1996	<b>Bangladesh:</b> Proyecto del puente multiuso Jamuna	Evaluación ambiental (OD 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Participación de las ONG en las actividades apoyadas por el Banco (OD 14.70)

*continúa*

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN
7.	30/09/1996 <b>Argentina/Paraguay:</b> Proyecto hidroeléctrico Yacyretá	Política ambiental para proyectos de represa y embalse (OD 4.00, Anexo B) Evaluación ambiental (OD 4.01) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Seguimiento y evaluación de proyectos (OD 10.70) Supervisión del proyecto (OD 13.05) Política sobre zonas silvestres (OPN 11.02) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Aspectos ambientales del trabajo del Banco (OMS 2.36) Suspensión de desembolsos (OD 13.40)
8.	13/11/1996 <b>Bangladesh:</b> Crédito de ajuste del sector del yute	Política de financiamiento para ajuste (OD 8.60) Supervisión del proyecto (OD 13.05) Suspensión de desembolsos (OD 13.40)
9.	12/03/1997 <b>Brasil:</b> Proyecto de reasentamiento e irrigación de Itaparica	Política ambiental para proyectos de represa y embalse (OD 4.00, Anexo B) Evaluación ambiental (OD 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
10.	01/05/1997 <b>India:</b> Proyecto de generación eléctrica de NTPC	Evaluación económica de las operaciones de inversión (OD 10.04) Evaluación ambiental (OD 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
11.	02/04/1998 <b>India:</b> Proyecto de ecodesarrollo	Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Política forestal (OP 4.36)
12.	06/05/1998 <b>Lesotho/Sudáfrica:</b> Fase 1B del Proyecto de agua en zonas montañosas	Política ambiental para proyectos de represa y embalse (OD 4.00, Anexo B) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OD 10.04) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Manejo de recursos hídricos (OP 4.07)
13.	17/06/1998 <b>Nigeria:</b> Proyecto de drenaje y saneamiento de lagos	Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Cuestiones de género en el desarrollo (OD 4.20) Seguimiento y evaluación de proyectos (OD 10.70) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP/BP 10.04) Artículo V, Sección 1(g), Convenio Constitutivo de la AIF
14.	14/12/1998 <b>Brasil:</b> Proyecto de reforma agraria y alivio de la pobreza, primera Solicitud	Alivio de la pobreza (OD 4.15) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Evaluación ambiental (OD 4.01) Participación de las ONG en las actividades apoyadas por el Banco (OD 14.70)
15.	26/04/1999 <b>Lesotho:</b> Proyecto de agua en zonas montañosas	Disputa relacionada con incumplimientos de pago de deuda externa, expropiación y violación de contrato (OP/BP 7.40) Divulgación de información operativa (BP 17.50)
16.	18/06/1999 <b>China:</b> Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Oeste	Divulgación de información operativa (BP 17.50) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Evaluación ambiental (OD 4.01) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Control de plagas (OP 4.09) Seguridad de represas (OP/BP 4.37) Financiación retroactiva (OD 12.10) Concesión de préstamos para inversiones (OD 10.00)

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN	
17.	26/07/1999	<b>Argentina:</b> Préstamo especial para ajuste estructural.	Supervisión del proyecto (OD 13.05) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Seguimiento y evaluación de proyectos (OP/BP 10.70) Suspensión de desembolsos (OP/BP 13.40) Divulgación de información operativa (BP 17.50)
18.	14/09/1999	<b>Brasil:</b> Proyecto de reforma agraria y alivio de la pobreza, segunda Solicitud	Alivio de la pobreza (OD 4.15) Supervisión del proyecto (OD 13.50) Divulgación de información operativa (BP 17.50)
19.	12/10/1999	<b>Kenia:</b> Proyecto de Gestión ambiental en el Lago Victoria	Evaluación ambiental (OD 4.01) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP 10.04) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
20.	13/12/1999	<b>Ecuador:</b> Proyecto de Asistencia Técnica para el desarrollo minero y control ambiental	Evaluación ambiental (OD 4.01) Política sobre zonas silvestres (OPN 11.02) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
21.	27/11/2000	<b>India:</b> Proyecto de generación eléctrica NTPC, segunda Solicitud (no registrado)	Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Supervisión del proyecto (OD 13.05) Evaluación ambiental (OD 4.01)
22.	22/03/2001	<b>Chad:</b> Proyecto de Desarrollo Petrolero y construcción de un oleoducto, Proyecto de Gestión de la Economía Petrolera, y Proyecto de Fortalecimiento de Capacidad de Gestión del Sector Petrolero	Evaluación ambiental (OD 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Control de plagas (OP 4.09) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Política forestal (OP 4.36) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP 10.04) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
23.	21/06/2001	<b>India:</b> Proyecto de mitigación ambiental y social para el sector carbonífero y proyecto de rehabilitación del sector carbonífero	Evaluación ambiental (OD 4.01) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
24.	27/07/2001	<b>Uganda:</b> Tercer proyecto de energía eléctrica, cuarto proyecto de energía eléctrica y proyecto propuesto de energía hidroeléctrica de Bujagali	Evaluación ambiental (OD/OP 4.01) Hábitats naturales (OP 4.04) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Seguridad de represas (OP 4.37) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP 10.04) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Seguimiento y evaluación de proyectos (OD 10.70) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
25.	06/12/2001	<b>Papúa Nueva Guinea:</b> Préstamo de ajuste para promoción de la gobernabilidad	Política forestal (OP 4.36) Política de financiamiento para ajuste (OD 8.60) Supervisión del proyecto (OD/OP/BP 13.05)

continúa

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN	
26.	17/05/2002	<b>Paraguay:</b> Proyecto de reforma de los sectores de agua y telecomunicaciones  <b>Argentina:</b> Proyecto de distribución eléctrica SEGBA V	Política ambiental para proyectos de represa y embalse (OD 4.00, Anexo B) Evaluación ambiental (OD 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Supervisión del proyecto (OD/OP/BP 13.05) Seguimiento y evaluación de proyectos (OD 10.70) Suspensión de desembolsos (OD 13.40)
27.	25/09/2002	<b>Camerún:</b> Proyecto de desarrollo petrolero y construcción de un oleoducto y proyecto de fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental	Evaluación ambiental (OD 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
28.	26/09/2003	<b>Filipinas:</b> Segundo proyecto de alcantarillado en Manila	Evaluación ambiental (OD 4.01) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP 10.04) Divulgación de información operativa (BP 17.50) Supervisión del proyecto (OD 13.05)
29.	26/11/2003	<b>Camerún:</b> Proyecto de desarrollo petrolífero y oleoducto (no registrado)	Reasentamiento involuntario (OD 4.30)
30.	26/01/2004	<b>México:</b> Proyecto de biodiversidad y comunidades indígenas (COINBIO)	Poblaciones indígenas (OD 4.20) Supervisión del proyecto (OD/OP/BP 13.05)
31.	20/04/2004	<b>Colombia:</b> Proyecto de Gestión Ambiental, Abastecimiento de Agua y Alcantarillado de Cartagena	Evaluación ambiental (OD 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Manejo de recursos hídricos (OD 4.07) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Gestión Financiera (OD 10.02) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP 10.04) Supervisión del proyecto (OD/OP/BP 13.05)
32.	28/04/2004	<b>India:</b> Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Divulgación de información (Enero de 2002) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
33.	29/06/2004	<b>India:</b> Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai — Gazi Nagar	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Divulgación de información (Enero de 2002) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
34.	10/09/2004	<b>Paquistán:</b> Proyecto del programa nacional de drenaje	Evaluación ambiental (OD 4.01) Hábitats naturales (OP 4.04) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03)
35.	17/09/2004	<b>Burundi:</b> Proyecto de obras públicas y generación de empleo (no registrado)	Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05) Adquisiciones (OP/BP 11.00)

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN	
36.	28/01/2005	<b>Camboya:</b> Proyecto Piloto de Control y Gestión de Concesiones Forestales	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Hábitats naturales — 1995 (OP/BP 4.04) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Política forestal (OP/BP 4.36) Asistencia Técnica (OP/BP 8.40) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05) Divulgación de información operativa (BP 17.50)
37.	19/11/2005	<b>República Democrática del Congo:</b> Apoyo transitorio para recuperación económica y Proyecto de apoyo de emergencia para la reunificación económica y social	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Política forestal (OP/BP 4.36) Asistencia para recuperación de emergencia (OP/BP 8.50) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05) Divulgación de información (Enero de 2002)
38.	03/01/2006	<b>Honduras:</b> Proyecto de Administración de Tierras	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Poblaciones tribales en proyectos financiados por el Banco (OMS 2.34) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Poblaciones indígenas (OP/BP 4.10) Supervisión del proyecto (OD/OP/BP 13.05) Divulgación de información operativa (BP 17.50)
39.	06/01/2006	<b>Rumania:</b> Proyecto de cierre de mina y mitigación social	Evaluación ambiental (OD 4.01) Supervisión del proyecto (OD/OP/BP 13.05) Divulgación de información (Enero de 2002)
40.	27/04/2006	<b>Nigeria:</b> Proyecto de gasoducto de África Occidental	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP/BP 10.04) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05) Divulgación de información (Enero de 2002)
41.	10/07/2006	<b>Brasil:</b> Proyecto de biodiversidad del Paraná	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Política forestal — 1993 (OP/BP 4.36) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
42.	28/08/2006	<b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Divulgación de información (Enero de 2002)
43.	21/09/2006	<b>Argentina:</b> Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12)

continúa

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN
44. 05/03/2007	Uganda: Proyecto privado de generación de energía eléctrica	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Planes de acción ambientales (OP 4.02) Manejo de recursos hídricos (OD 4.07) Poblaciones indígenas (OP/BP 4.10) Recursos culturales físicos (OP/BP 4.11) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Seguridad de represas (OP 4.37) Proyectos en cursos de agua internacionales (OP/BP 7.50) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP/BP 10.04) Reducción de la pobreza (OP 1.00) Divulgación de información (Enero de 2002)
45. 07/03/2007	India: Proyecto de desarrollo de cuencas hídricas descentralizadas en Uttarakhand	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Política forestal (OP/BP 4.36) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
46. 30/04/2007	Albania: Proyecto de generación y reestructuración eléctrica	Evaluación de proyecto (OMS 2.20) Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Hábitats naturales (OP/BP 4.04) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Evaluación económica de las operaciones de inversión (OP/BP 10.04) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
47. 30/07/2007	Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera	Reducción de la pobreza (OP 1.00) Evaluación de proyecto (OMS 2.20) Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
48. 13/08/2007	Albania: Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera	Evaluación de proyecto (OMS 2.20) Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Administración de bienes culturales en proyectos financiados por el Banco (OPN 11.03)
49. 16/08/2007	Ghana: Segundo proyecto de saneamiento urbano (UESP II)	Evaluación de proyecto (OMS 2.20) Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12)
50. 05/09/2007	Camerún: Proyecto de desarrollo urbano y Segundo proyecto urbano (no registrado)	Evaluación ambiental (OD 4.01) Alivio de la pobreza (OD 4.15) Poblaciones indígenas (OD 4.20) Reasentamiento involuntario (OD 4.30) Supervisión del proyecto (OD 13.05) Divulgación de información operativa (BP 17.50)
51. 13/09/2007	Argentina: Proyecto de infraestructura vial de Santa Fe	Reducción de la pobreza (OP 1.00) Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05) Divulgación de información (Enero de 2002)
52. 30/10/2007	Colombia: Proyecto de servicios urbanos en Bogotá	Evaluación ambiental (OP/BP 4.01) Reasentamiento involuntario (OP/BP 4.12) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
53. 25/02/2009	Panamá: Proyecto de Administración de Tierras	Poblaciones indígenas (OD 4.20) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD	SOLICITUD	POLÍTICAS Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO PLANTEADAS EN LA SOLICITUD DE INSPECCIÓN	
54.	25/02/2009	República Democrática del Congo: Proyecto de desarrollo y competitividad del sector privado	Alivio de la pobreza (OD 4.15) Financiamiento del Banco (OP/BP 6.00) Financiamiento de indemnizaciones en operaciones de reforma del sector público (OpMemo) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
55.	13/03/2009	República Democrática del Congo: Proyecto de desarrollo y competitividad del sector privado	Alivio de la pobreza (OD 4.15) Financiamiento del Banco (OP/BP 6.00) Financiamiento de indemnizaciones en operaciones de reforma del sector público (OpMemo) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
56.	17/03/2009	Panamá: Proyecto de Administración de Tierras	Poblaciones indígenas (OD 4.20) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)
57.	13/04/2009	Yemen: Financiamiento para la política de desarrollo de reforma institucional	Financiamiento para políticas de desarrollo (OP/BP 8.60) Política del Banco Mundial sobre difusión de información fechada en junio de 2002
58.	29/05/2009	India: Proyecto de Transporte Urbano de Mumbai	Reasentamiento involuntario (OP 4.30) Supervisión del proyecto (OP/BP 13.05)

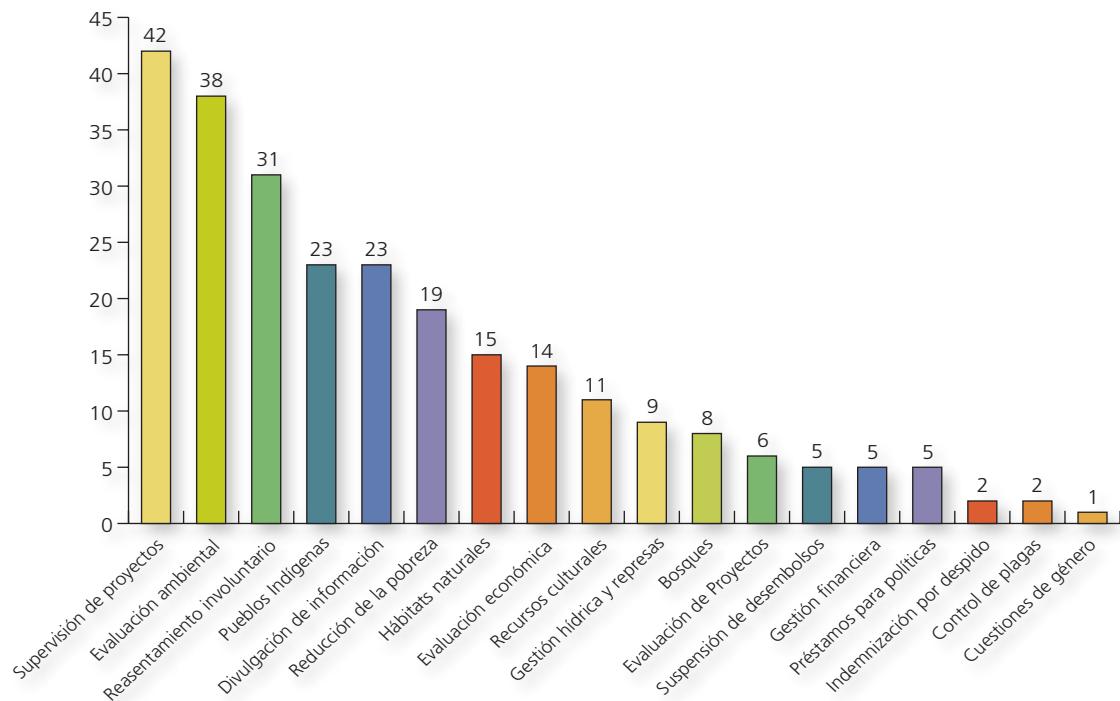
Fuente: Panel de Inspección

Nota: BP = Procedimiento del Banco; AIF = Asociación Internacional de Fomento; OD = Directiva Operativa; OMS = Disposición del Manual de Operaciones; OP = Política Operativa; OPN = Nota a la Política Operativa.

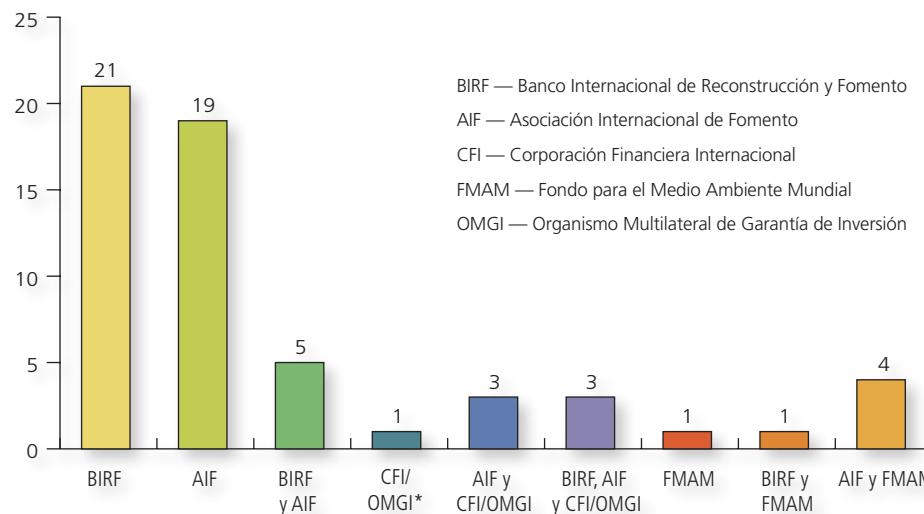
## APÉNDICE V

### FIGURAS

**FIGURA V-A TEMAS RELACIONADOS CON POLÍTICAS QUE SURGEN CON MÁS FRECUENCIA EN LAS SOLICITUDES  
Al 30 de junio de 2009**

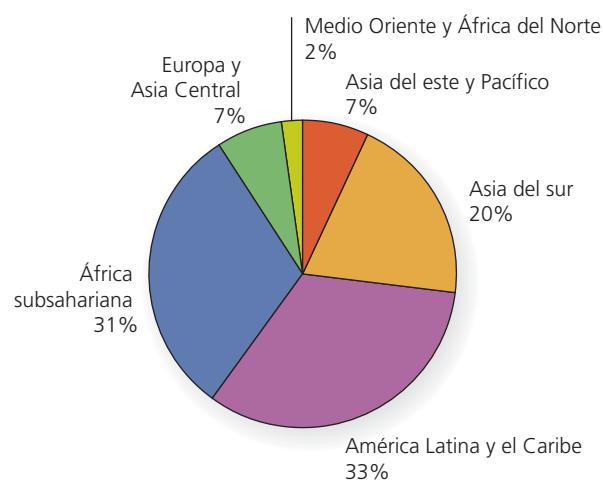


**FIGURA V-B FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SUJETOS A SOLICITUDES  
30 de junio de 2009**

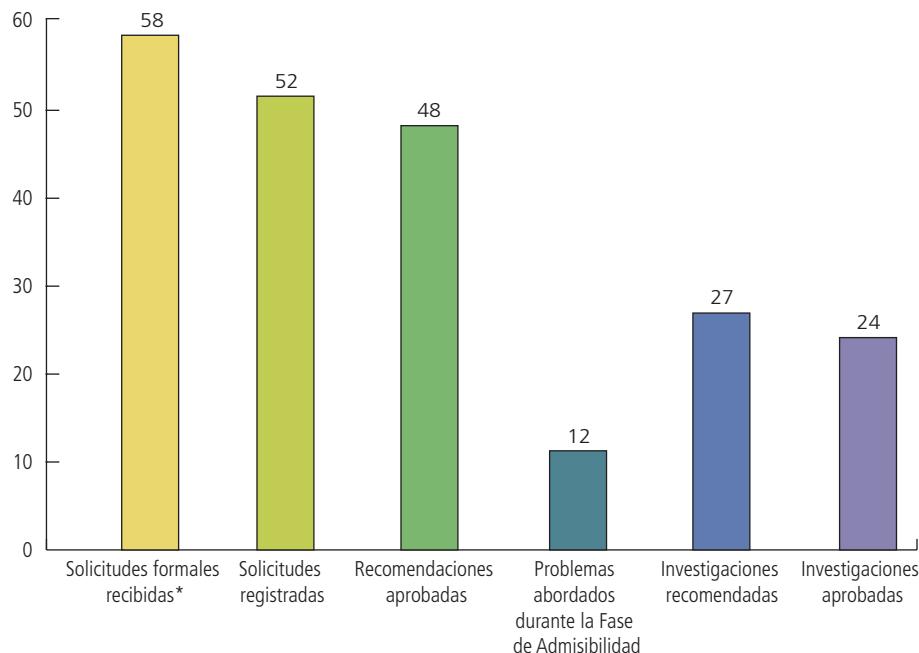


\* El mandato del Panel no abarca la CFI/OMGI Sin embargo, en noviembre de 1995, el Panel recibió una Solicitud respecto de un proyecto financiado exclusivamente por la CFI/OMGI, y reenvió la Solicitud al Presidente del Banco. Posteriormente, en 1999, el Banco creó la oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman de la CFI/OMGI.

**FIGURA V-C PORCENTAJE DE SOLICITUDES RECIBIDAS POR REGIÓN**  
Al 30 de junio de 2009



**FIGURA V-D REGISTRO DE SOLICITUDES DEL PANEL**  
Al 30 de junio de 2009



\* Dado que las Solicitudes 42 y 43 estaban relacionadas con el mismo Proyecto, el Proyecto de Infraestructura y el Proyecto Provincial de Infraestructura Vial de Santa Fe, Argentina (Préstamo N° 7301-AR), ambas fueron procesadas dentro del mismo plazo de Admisibilidad y las Recomendaciones relativas a las dos Solicitudes se incluyeron en el mismo Informe de Admisibilidad. Una situación similar se presentó con las Solicitudes 47 y 48, que se relacionaban con el mismo Proyecto, el Proyecto Integrado de Saneamiento Ambiental y Gestión de la Zona Costera de Albania (Crédito N° 4083-ALB), así como con las Solicitudes 53 y 56, ambas relativas al Programa de Administración de Tierras de Panamá (Préstamo N° 7045-PAN), y también con las Solicitudes 54 y 55, referidas al Proyecto de Desarrollo y Competitividad del Sector Privado de la República Democrática del Congo (Crédito N° 3815-DRC).

## APÉNDICE VI

---

### LA RESOLUCIÓN QUE DIO ORIGEN AL PANEL DE INSPECCIÓN

22 de septiembre de 1993

#### BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

*Resolución N° 93-10 del BIRF  
Resolución N° 93-6 de la AIF*

#### "PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL"

Los Directores Ejecutivos:

Por este medio resuelven:

1. Establecer un Panel de Inspección independiente (en lo sucesivo, denominado el Panel), que tendrá las facultades establecidas en esta Resolución y funcionará en la forma en ella prevista.

#### COMPOSICIÓN DEL PANEL

2. El Panel estará integrado por tres miembros de nacionalidades diferentes, procedentes de países miembros del Banco. El Presidente del Banco, previa consulta con los Directores Ejecutivos, propondrá la candidatura de los miembros del Panel cuyo nombramiento incumbe a los Directores Ejecutivos.
3. La designación de los miembros iniciales del Panel se efectuará de la siguiente manera: uno por un período de tres años, uno por un período de cuatro años, y otro por un período de cinco años. Posteriormente, cada vacante se cubrirá por un período de cinco años, con la condición de que ningún miembro podrá estar en funciones por más de un mandato. La vigencia del mandato de cada miembro del Panel estará sujeta a la continuidad de la función de inspección creada en virtud de la presente Resolución.
4. Los miembros del Panel se seleccionarán en función de su capacidad para abordar en forma integral y justa la tramitación de las solicitudes que se les presenten, de su integridad e independencia de la administración del Banco, y de su conocimiento de todos los aspectos del proceso de desarrollo y las condiciones de vida en los países en desarrollo. También será conveniente que estén familiarizados y tengan experiencia con las operaciones del Banco.

5. Los Directores Ejecutivos, Suplentes, Asesores, y funcionarios del Grupo del Banco no podrán ser miembros del Panel de Inspección hasta dos años después de la finalización de su servicio en el Grupo del Banco. A los efectos de la presente Resolución, el término “funcionario” abarcará a todas las personas que tengan un nombramiento del Grupo del Banco en la forma definida en la Norma N° 4.01 del Manual del Personal, incluidas las personas con nombramientos como consultores y consultores locales.
6. Los miembros del Panel se considerarán descalificados para participar en la consideración e investigación de cualquier solicitud relacionada con una cuestión en la que tengan interés personal o en la que hayan tenido una participación significativa en cualquier capacidad.
7. El miembro del Panel designado inicialmente por un período de cinco años será su primer Presidente, y ocupará ese cargo durante un año. Posteriormente, el Presidente del Panel será elegido por sus miembros para desempeñar ese cargo por un período de un año.
8. Los miembros del Panel únicamente podrán ser separados de su cargo por decisión de los Directores Ejecutivos basada en motivos justificados.
9. Con excepción del Presidente del Panel, quien se desempeñará en régimen de jornada completa en la sede del Banco, se prevé que los miembros del Panel sólo trabajarán a base de jornada completa cuando los Directores Ejecutivos, previa recomendación del Panel, decidan que el volumen de trabajo lo justifica.
10. En el desempeño de sus funciones, los miembros del Panel se considerarán funcionarios del Banco con los mismos privilegios e inmunidades de que gozan dichos funcionarios, y con sujeción a los requisitos establecidos en el Convenio Constitutivo de la institución acerca de su exclusiva lealtad hacia la misma y del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los apartados c) y d) del párrafo 3.1 y del párrafo 3.2 de los Principios Relativos al Empleo del Personal en lo que atañe a su conducta como funcionarios del Banco. Una vez que comiencen a desempeñarse en régimen de jornada completa, recibirán una remuneración del nivel que determinen los Directores Ejecutivos, previa recomendación del Presidente del Banco, y además las prestaciones que normalmente se proporcionan a los funcionarios contratados a plazo fijo. Antes de que esto ocurra, recibirán una remuneración sobre una base diaria, y se les reembolsarán sus gastos con arreglo al mismo sistema utilizado para los miembros del Tribunal Administrativo del Banco. Los miembros del Panel no podrán ser empleados por el Grupo del Banco después de que finalice su período de servicio en ese ente.
11. El Presidente del Banco, previa consulta con los Directores Ejecutivos, asignará a un funcionario para que actúe como Secretario Ejecutivo del Panel; este funcionario no tendrá que desempeñarse en régimen de jornada completa hasta que así lo justifique el volumen de trabajo. Se proporcionará al Panel los recursos presupuestarios que necesite para llevar a cabo las actividades a él encomendadas.

## FACULTADES DEL PANEL

12. El Panel recibirá solicitudes de inspección que le presente una parte afectada en el territorio del prestatario que no sea un individuo (es decir, que sea una comunidad de personas, 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 representación local apropiada y los Directores Ejecutivos estén de acuerdo con dicha alegación en el momento en que consideren la respectiva solicitud de inspección. Dicho representante deberá proporcionar al Panel, por escrito, pruebas de que actúa como agente de la parte en cuyo nombre se presenta la solicitud. La parte afectada deberá demostrar que sus derechos o intereses se han visto, o es probable que se vean, directamente afectados por una acción u omisión del Banco, como consecuencia de la infracción por éste de sus propias políticas y procedimientos operacionales en relación con la preparación, evaluación y/o implementación de un proyecto por él financiado (incluidos los casos en que se alegue que el Banco no ha exigido debidamente el cumplimiento por el prestatario de sus obligaciones respecto de tales políticas y procedimientos establecidos en el respectivo convenio de préstamo), en todos los casos a condición de que la infracción haya tenido o amenace con tener un efecto adverso sustancial. 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 Panel que inicie una investigación, sujeta a lo establecido en los párrafos 13 y 14 *infra*. Los Directores Ejecutivos, actuando como Directorio, podrán en cualquier momento disponer que el Panel lleve a cabo una investigación. A los efectos de la presente Resolución, “las políticas y procedimientos operacionales” comprenden las Políticas Operacionales, las Normas de Procedimiento y las Directrices Operacionales del Banco, así como otros documentos semejantes emitidos con anterioridad al inicio de estas series, pero no comprenden las Directrices y prácticas óptimas, ni otros documentos o declaraciones semejantes.

13. Antes de dar curso a una solicitud de inspección, el Panel deberá cerciorarse de que la materia de ésta ha sido considerada por la Administración del Banco, y de que dicha Administración no ha demostrado que ha observado las políticas y procedimientos del Banco, o que está aplicando medidas apropiadas para hacerlo. El Panel también deberá cerciorarse de que la supuesta infracción de las políticas y procedimientos del Banco es de carácter grave.
14. Al considerar solicitudes de inspección en virtud del anterior párrafo 12, el Panel no deberá dar curso a las siguientes solicitudes:
  - (a) Quejas relativas a acciones que son de incumbencia de otras partes, como un prestatario, y que no entrañan ninguna acción u omisión por parte del Banco.
  - (b) Quejas relativas a decisiones en materia de adquisiciones adoptadas por prestatarios del Banco, presentadas por proveedores de bienes y servicios que hayan sido financiados o deban ser financiados por el Banco en virtud de un convenio de préstamo, o presentadas por licitantes cuyas ofertas para el suministro de tales bienes y servicios no han sido aceptadas, las que seguirán siendo atendidas por el personal de la institución con arreglo a los procedimientos vigentes.
  - (c) Solicituds presentadas con posterioridad a la Fecha de Cierre del préstamo con el que se financia el proyecto respecto del cual se presenta la solicitud, o después de que se haya desembolsado una parte sustancial de dicho préstamo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>. Se considerará que éste es el caso cuando se ha desembolsado por lo menos el noventa y cinco por ciento del importe del préstamo.

- (d) Solicitudes relacionadas con un determinado asunto o asuntos respecto del cual o de los cuales el Panel ya ha emitido su recomendación en relación con una solicitud anterior, a menos que el conocimiento de las solicitudes de esta índole esté justificado por la presentación de nuevas pruebas o la existencia de circunstancias desconocidas en el momento de la solicitud anterior.
15. El Panel solicitará asesoría del Departamento Jurídico del Banco en lo concerniente a asuntos relacionados con los derechos y obligaciones de la institución respecto de la solicitud que esté considerando.

## PROCEDIMIENTOS

16. Las solicitudes de inspección se presentarán por escrito, y en ellas se incluirán todos los hechos pertinentes, incluido, en el caso de las solicitudes presentadas por una parte afectada, el daño sufrido o que sea susceptible de sufrir tal parte o partes, como consecuencia de la supuesta acción u omisión por parte del Banco. En todas las solicitudes deberán describirse las medidas ya adoptadas para tratar de solucionar el problema en cuestión, así como la naturaleza de las supuestas acciones u omisiones, y deberán especificarse las medidas tomadas para poner el problema en conocimiento de la Administración y la reacción de ésta ante tales medidas.
17. El Presidente del Panel notificará prontamente a los Directores Ejecutivos y al Presidente del Banco el recibo de una solicitud de inspección.
18. Dentro de un plazo de 21 días después de la notificación del recibo de una solicitud de inspección, la administración del Banco le proporcionará al Panel pruebas de que ha observado o se propone observar las políticas y procedimientos pertinentes del Banco.
19. Dentro de un plazo de 21 días después de recibir la respuesta de la Administración, según lo dispuesto en el párrafo anterior, el Panel determinará si la solicitud reúne los requisitos de admisibilidad establecidos en los párrafos 12 a 14 *supra*, y formulará una recomendación a los Directores Ejecutivos acerca de si el asunto deberá investigarse. La recomendación del Panel deberá distribuirse a los Directores Ejecutivos para que adopten una decisión dentro del plazo habitual de distribución. En los casos en que la solicitud haya sido iniciada por una parte afectada, deberá notificársele la decisión de los Directores Ejecutivos dentro de las dos semanas siguientes a su adopción.
20. Si los Directores Ejecutivos deciden que debe investigarse el asunto objeto de la solicitud, el Presidente del Panel deberá designar a ese efecto a uno o más de los miembros del Panel (Inspectores), quienes serán los principales responsables de realizar la inspección. El Inspector o los Inspectores comunicarán sus conclusiones al Panel dentro del plazo que éste determine teniendo presente la índole de la respectiva solicitud.
21. En el ejercicio de sus funciones, los miembros del Panel 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 consideren necesaria al Director General, 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 Panel 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.

22. El Panel 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 Panel acerca de si el Banco ha observado todas sus políticas y procedimiento pertinentes.
23. Dentro de las seis semanas siguientes al recibo de las conclusiones del Panel, la Administración someterá a los Directores Ejecutivos, para su consideración, un informe en el que consten sus recomendaciones en respuesta a las conclusiones del Panel. Esas conclusiones y las medidas tomadas en la fase de preparación del proyecto también se analizarán en el informe de evaluación preparado por el personal, cuando el proyecto se presente a los Directores Ejecutivos para su financiación. En el caso de todas las solicitudes presentadas por una parte afectada, el Banco, dentro de las dos semanas siguientes a la consideración del asunto por los Directores Ejecutivos, comunicará a dicha parte los resultados de la investigación y, en su caso, las medidas adoptadas al respecto.

### **DECISIONES DEL PANEL**

24. Todas las decisiones del Panel sobre cuestiones procesales, sus recomendaciones a los Directores Ejecutivos acerca de si se debe proceder a la investigación de una solicitud y sus informes emitidos de conformidad con el párrafo 22 se tomarán por consenso y, si no se llega a un consenso, se dejará constancia de la opinión mayoritaria y de la opinión minoritaria.

### **INFORMES**

25. Después de que los Directores Ejecutivos hayan considerado una solicitud de inspección según lo dispuesto en el párrafo 19, el Banco hará pública dicha solicitud, junto con la recomendación del Panel sobre si se debe realizar la inspección y la decisión de los Directores Ejecutivos al respecto. El Banco pondrá a disposición del público el informe presentado por el Panel de acuerdo con lo establecido en el párrafo 22 y su respuesta al mismo dentro de las dos semanas siguientes a la consideración de dicho informe por los Directores Ejecutivos.
26. Además del material a que se hace referencia en el anterior párrafo 25, el Panel presentará un informe anual al Presidente del Banco y a los Directores Ejecutivos acerca de sus actividades. Dicho informe anual será publicado por el Banco.

### **EXAMEN**

27. Los Directores Ejecutivos examinarán la experiencia de la función de inspección establecida por la presente Resolución después de transcurridos dos años a partir de la fecha del nombramiento de los miembros iniciales del Panel.

### **APLICACIÓN A LOS PROYECTOS DE LA AIF**

28. Todas las referencias que en la presente Resolución se hacen al Banco y a préstamos incluyen referencias a la Asociación y créditos de fomento.

## APÉNDICE VII

---

### PRIMERA REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ESTABLECIÓ EL PANEL DE INSPECCIÓN

#### ACLARACIÓN DE 1996 DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA RESOLUCIÓN

La Resolución por la que se estableció el Panel de Inspección prevé su revisión a los dos años de nombrado el primer miembro del Panel. El 17 de octubre de 1996, los Directores Ejecutivos del Banco y la AIF terminaron el proceso de revisión (salvo en lo que respecta a la inspección de los proyectos del sector privado respaldados por el Banco Mundial), considerando y apoyando las aclaraciones recomendadas por la Administración teniendo en cuenta las deliberaciones del Comité del Directorio Ejecutivo sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE). Los Directores Ejecutivos solicitan al Panel de Inspección y a la Administración que al aplicar la Resolución tengan en cuenta las aclaraciones expuestas a continuación. Éstas son:

#### LA FUNCIÓN DEL PANEL

Dado que en la Resolución la primera etapa del proceso de inspección se limita a la determinación de la admisibilidad de la solicitud, esta etapa normalmente debe terminarse dentro de los 21 días establecidos en la Resolución. Sin embargo, en los casos en que el Panel de Inspección considere apropiado realizar una “evaluación preliminar” de los daños denunciados por el solicitante (sobre todo, cuando dicha evaluación preliminar pudiera conducir a solucionar la cuestión sin necesidad de llevar a cabo una investigación plena), el Panel podrá realizarla y comunicar al Directorio Ejecutivo la fecha en que presentaría sus conclusiones y recomendaciones en cuanto a la necesidad, si la hubiera, de llevar a cabo una investigación cabal. Si el Panel previera que dicha fecha ha de extenderse más allá de ocho semanas contadas a partir de la fecha de recepción de los comentarios de la Administración, el Panel debería solicitar al Directorio la aprobación, tal vez “tácita”, de la prórroga. En esta etapa preliminar no se trata de determinar si una violación grave de las políticas del Banco ha provocado efectivamente daños a la parte afectada, sino más bien de establecer si el reclamo se justifica en principio y si es susceptible de dar lugar a una investigación plena por ser admisible conforme a las disposiciones de la Resolución. Las investigaciones del Panel seguirán dando lugar a “hallazgos” y el Directorio seguirá ajustando su proceder, en cuanto a las investigaciones, a las recomendaciones de la administración en lo que respecta a las medidas correctivas que sean necesarias.

#### ADMISIBILIDAD Y ACCESO

Se entiende que la “parte afectada”, que en la Resolución se describe como “la comunidad de personas, como una organización, asociación, sociedad u otro grupo de personas físicas”, es todo número de dos o más personas que tienen algún interés o inquietud en común.

En esta Resolución, el término “proyecto” tiene el mismo significado que tiene, en general, en las prácticas del Banco y abarca tanto los proyectos que están siendo considerados por la Administración del Banco como los ya aprobados por los Directores Ejecutivos.

El mandato del Panel no se extiende al examen de la coherencia de las prácticas del Banco con *ninguna* de sus políticas o procedimientos sino que, según se establece en la Resolución, se limita a los casos en que se alegue que el Banco no ha seguido sus propios procedimientos y normas respecto del *diseño, la evaluación inicial y/o la implementación de los proyectos*, incluidos los casos en que se alegue que el Banco no ha vigilado el cumplimiento de las obligaciones de los prestatarios, en virtud de convenios de préstamo, relativas a dichas políticas y procedimientos.

Ninguna medida, ya sea que la haya adoptado el Banco o un prestatario, relacionada con las adquisiciones es susceptible de inspección por el Panel. Para la tramitación de los reclamos relacionados con las adquisiciones existe otro mecanismo.

## DIFUSIÓN

La Administración pondrá a disposición del público su respuesta a las solicitudes de inspección dentro de los tres días de adoptada la decisión del Directorio Ejecutivo acerca de si se autoriza la inspección. La Administración también pondrá a disposición del público los dictámenes del Consejero Jurídico General relacionados con las cuestiones inherentes al Panel de Inspección inmediatamente después de que los Directores Ejecutivos hayan tratado las cuestiones involucradas, a menos que el Directorio Ejecutivo decida lo contrario en cualquier caso determinado.

La Administración desplegará grandes esfuerzos para que el Panel de Inspección se conozca mejor en los países prestatarios, pero no proporcionará asistencia técnica ni financiamiento a los posibles solicitantes.

## COMPOSICIÓN DEL PANEL

En esta oportunidad no se introduce ningún cambio en la composición del Panel.

## FUNCIÓN DEL DIRECTORIO

El Directorio seguirá teniendo la facultad de (i) interpretar la Resolución; y (ii) autorizar las inspecciones. El Panel aplicará, a su leal saber y entender, la Resolución a casos específicos, con sujeción a su revisión por el Directorio. Según se establece en la Resolución, “el Panel solicitará asesoramiento del Departamento Jurídico del Banco acerca de las cuestiones relativas a los derechos y obligaciones del Banco en el marco de la solicitud en estudio”.

17 de Octubre de 1996

## APÉNDICE VIII

---

### SEGUNDA REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ESTABLECIÓ EL PANEL DE INSPECCIÓN

#### ACLARACIÓN DE 1999 EMANADA DEL SEGUNDO EXAMEN DEL DIRECTORIO SOBRE EL PANEL DE INSPECCIÓN

El Directorio ha aprobado hoy, 20 de abril de 1999, con efecto inmediato, el informe del Grupo de Trabajo sobre el segundo examen del Panel de Inspección, revisado sobre la base de las amplias consultas celebradas tras la distribución inicial del informe.

Dicho informe confirma la validez de la Resolución por la que se establece el Panel de Inspección (Resolución N° 93-10 del BIRF y Resolución N° 93-6 de la AIF, del 22 de septiembre de 1993; en adelante, “la Resolución”) y proporciona algunas aclaraciones sobre su aplicación. Estas aclaraciones son complemento de las ofrecidas por el Directorio el 17 de octubre de 1996 y prevalecerán sobre ellas en caso de conflicto. Las recomendaciones del informe aprobadas por el Directorio son las siguientes:

1. El Directorio confirma la Resolución, la importancia de la función del Panel de Inspección, su independencia y su integridad.
2. La Administración se atendrá a lo dispuesto en la Resolución. No se comunicará directamente con el Directorio sobre asuntos relativos a la solicitud de inspección, salvo en la forma prevista en la Resolución. En consecuencia, su respuesta a la solicitud, incluidas cualquier medida que se proponga adoptar para abordar sus fallas, si las hubiera, estará dirigida al Panel. La Administración comunicará al Directorio las recomendaciones que pudiera sugerir, una vez que el Panel de Inspección finalice su inspección y presente sus conclusiones, tal como se prevé en el párrafo 23 de la Resolución.
3. En su respuesta inicial a la solicitud de inspección, la Administración proporcionará pruebas de que:
  - i. ha observado las normas y procedimientos operacionales pertinentes establecidos por el Banco, o
  - ii. se han producido inobservancias graves atribuibles exclusivamente a sus propias acciones u omisiones en el cumplimiento de las normas y procedimientos pertinentes, pero se propone observarlas, o
  - iii. las inobservancias graves que pudieran haberse producido son atribuibles exclusivamente al prestatario o factores ajenos al Banco, o
  - iv. las inobservancias graves que pudieran haberse producido son atribuibles a la falta de cumplimiento por el Banco de las normas y procedimientos pertinentes, y también al prestatario o a factores ajenos al Banco.

Por su parte el Panel de Inspección puede concordar o discrepar total o parcialmente con la posición del Banco y procederá en consecuencia.

4. Si la Administración del Banco admite en su respuesta que se han producido inobservancias graves atribuibles exclusiva o parcialmente al Banco, deberá proporcionar pruebas de que ha observado o se propone observar las normas y procedimientos operacionales pertinentes. En esta respuesta sólo se deben indicar las medidas que el Banco ha aplicado o puede aplicar por sí mismo.
5. El Panel de Inspección deberá cerciorarse de que el Banco ha observado debidamente sus obligaciones o de que las pruebas de su intención de observarlas son adecuadas, y darlo a entender en sus informes al Directorio Ejecutivo.
6. El Panel de Inspección determinará la admisibilidad de una solicitud de inspección independientemente de las opiniones que pudiera haber expresado la Administración del Banco. En cuanto a los asuntos relativos a los derechos y obligaciones del Banco con respecto a la solicitud en cuestión, el Panel de Inspección pedirá asesoría al Departamento Jurídico en la forma prevista en la Resolución.
7. Para emitir su recomendación sobre la necesidad de llevar a cabo una investigación, el Panel de Inspección deberá cerciorarse de que se han cumplido todos los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución. La recomendación estará basada en la información presentada en la Solicitud, la Respuesta de la Administración, y otra evidencia documental. El Panel puede decidir visitar el país del proyecto si considera que es necesario para determinar la admisibilidad de la Solicitud. Con respecto a esas visitas sobre el terreno, el Panel de Inspección no emitirá un informe sobre la inobservancia por parte del Banco de las normas y procedimientos, ni sobre los efectos adversos importantes que dicha inobservancia haya provocado; toda determinación definitiva de un incumplimiento grave por parte del Banco que haya provocado efectos adversos importantes se realizará una vez que haya concluido la investigación del Panel de Inspección.
8. Deberá observarse estrictamente el plazo establecido en la Resolución tanto para que la Administración del Banco emita su respuesta a la solicitud como para que el Panel de Inspección formule su recomendación, a menos que pudieran aducirse razones de fuerza mayor, es decir, razones que escapan claramente del control de la Administración del Banco o del Panel de Inspección, respectivamente, en la forma aprobada por el Directorio Ejecutivo mediante acuerdo tácito.
9. Si el Panel lo recomienda, la Junta de Directores autorizará una investigación sin emitir juicio sobre los méritos de la solicitud, y sin discusión excepto en lo referido a los siguientes criterios técnicos de admisibilidad:
  - a. Que la parte afectada se componga de dos o más personas con intereses o preocupaciones comunes y que se encuentran en el territorio del prestatario (Resolución, párrafo 12).
  - b. Que en la solicitud se asevere que el Banco ha incurrido en una infracción grave de sus normas y procedimientos operacionales y que dicha infracción ha producido o es probable que produzca un efecto adverso importante en perjuicio del solicitante (párrafos 12 y 14a de la Resolución).
  - c. Que en la solicitud se indique que el tema de referencia ha sido puesto en conocimiento de la Administración y que, en opinión del solicitante, la Administración no ha respondido de manera adecuada demostrando que ha seguido o está tomando pasos para seguir las políticas y procedimientos del Banco (párrafo 13 de la Resolución).

- d. Que el asunto no esté relacionado con las adquisiciones (párrafo 14 de la Resolución).
  - e. Que el préstamo que financia el proyecto respecto del cual se presenta la solicitud no se haya cerrado o que no se haya desembolsado una parte sustancial de dicho préstamo (párrafo 14c de la Resolución).
  - f. Que el Panel de Inspección no haya emitido previamente una recomendación sobre el asunto o, si lo ha hecho, que en la solicitud no se asevere que existen nuevas pruebas o circunstancias que se desconocían en el momento de la anterior solicitud (párrafo 14d de la Resolución).
10. Los problemas de interpretación de la Resolución se aclararán con el Directorio Ejecutivo.
11. Ya no será necesaria la “evaluación preliminar” descrita en la Aclaración de octubre de 1996. En consecuencia, se eliminará en dicha “Aclaración” el párrafo titulado “La función del Panel”.
12. Al realizar actividades en un país durante el curso de una investigación, el Panel de Inspección debería actuar de la manera más discreta posible, limitándose a su función como órgano de indagación en representación del Directorio Ejecutivo. Los métodos de investigación del Panel de Inspección no deberían crear la impresión de que se está investigando la actuación del prestatario. No obstante, el Directorio Ejecutivo, consciente de la importante función del Panel de Inspección para contactar a los solicitantes y realizar indagaciones en representación del Directorio Ejecutivo, expresa su satisfacción por los esfuerzos del Panel de Inspección encaminados a reunir información mediante consultas con las personas afectadas. En vista de la necesidad de que esa labor se realice en forma independiente y discreta, el Panel de Inspección —y la Administración del Banco— deberían excusarse y evitar los contactos con los medios de información mientras haya una investigación pendiente o en curso. Cuando, a juicio del Panel de Inspección o de la Administración del Banco, sea necesario responder a los medios de información, los comentarios que se emitan deberían limitarse al proceso. Se dejará en claro que la función del Panel de Inspección es investigar la actuación del Banco, no la del prestatario.
13. Tal como se dispone en la Resolución, el informe del Panel de Inspección al Directorio Ejecutivo tratará de determinar ante todo si ha habido una inobservancia grave por parte del Banco de sus normas y procedimientos operacionales con respecto al diseño, la evaluación inicial y/o la implementación del proyecto. En el informe se recogerán todos los hechos pertinentes necesarios para comprender cabalmente el contexto y el fundamento de las observaciones y conclusiones del Panel de Inspección. En su informe por escrito, el Panel de Inspección analizará únicamente los efectos adversos importantes que, según se alega en la solicitud, se han derivado total o parcialmente de un incumplimiento grave por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operacionales. Si en la solicitud se denuncia un supuesto efecto adverso importante y el Panel de Inspección averigua que éste no ha sido provocado total o parcialmente por un incumplimiento del Banco, en el informe del Panel de Inspección se deberá dejar constancia de ello sin entrar en un análisis del efecto mismo ni de sus causas.
14. Al evaluar los efectos adversos importantes, como base para la comparación se debería usar la situación sin el proyecto, teniendo en cuenta la información básica disponible. No se deberían considerar como efectos adversos importantes en este

sentido los aspectos no logrados ni las expectativas incumplidas que no provoquen un deterioro sustancial en comparación con la situación sin el proyecto. Como la evaluación de los efectos adversos importantes en el contexto de la compleja realidad de un proyecto determinado puede resultar difícil, el Panel de Inspección deberá actuar con mucho criterio en estos asuntos y, cuando sea pertinente, guiarse por las normas y procedimientos del Banco.

15. Se debe establecer una distinción entre el informe de la Administración del Banco al Directorio Ejecutivo (párrafo 23 de la Resolución), en el cual se abordan las inobservancias y las posibles medidas correctivas por parte del Banco, y los “planes de acción”, que se convienen entre el prestatario y el Banco en consulta con los solicitantes y están orientados a mejorar la implementación del proyecto. Estos “planes de acción”, están fuera del alcance de la Resolución, de su aclaración de 1996 y de las presentes aclaraciones. En el caso de que el Banco y el prestatario convengan en un plan de acción con respecto al proyecto, la Administración debería informar al Panel de Inspección sobre la índole y los resultados de las consultas relativas al plan de acción realizadas con las partes afectadas. Si se justificara, normalmente los planes de acción deberían someterse a la consideración del Directorio Ejecutivo conjuntamente con el informe de la Administración, de conformidad con el párrafo 23 de la Resolución.
16. El Panel de Inspección podrá presentar a la consideración de los Directores Ejecutivos un informe en que manifieste su opinión sobre la forma en que han realizado las consultas sobre el plan de acción con las partes afectadas. El Directorio Ejecutivo no debería pedir la opinión del Panel de Inspección sobre otros aspectos del plan de acción ni debería pedirle que vigile la aplicación de dichos planes. La opinión del Panel de Inspección sobre la consulta con las partes afectadas estará basada en la información que pueda adquirir por cualquier medio, pero sólo se efectuarán visitas a los países previa invitación del Gobierno.
17. El Directorio Ejecutivo destaca la necesidad de que la Administración redoble sus esfuerzos por dar a conocer el Panel de Inspección en los países prestatarios, como se señala en la “Aclaración” de 1996.
18. El Directorio Ejecutivo subraya también la importancia de la divulgación oportuna de información a los reclamantes y al público en general, como se estipula en la Resolución (párrafos 23 y 25) y en su Aclaración de 1996. El Directorio pide a la Administración del Banco que, en la medida de lo posible, facilite a los reclamantes esa información en sus respectivos idiomas.
19. El Directorio Ejecutivo reconoce que para lograr una mayor eficacia del proceso que sigue el Panel de Inspección por intermedio de estas aclaraciones se requiere la adhesión de buena fe a ellas por todas las partes. Se requiere también el consentimiento del prestatario a las visitas sobre el terreno contempladas en la Resolución. Si no se dan esos requisitos, el Directorio Ejecutivo replanteará las conclusiones aquí expuestas.

## APÉNDICE IX

### DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE EL USO DE LOS SISTEMAS DE LOS PAÍSES

*Proyecto de desarrollo y reforma de infraestructura descentralizada en México*  
(R2004-0077, 0077/3)

**EL PRESIDENTE DEL PANEL DE INSPECCIÓN**

**Y**

**EL VICEPRESIDENTE SUPERIOR Y CONSEJERO JURÍDICO GENERAL**

Convenimos que la estrategia de los sistemas de los países no cambiaría la función del Panel de Inspección según lo especificado en las Resoluciones de 1993 por las cuales se creó el Panel. El Panel de Inspección continuará investigando si la Administración ha dado cumplimiento a sus políticas y procedimientos en el diseño, evaluación e implementación de los proyectos y programas. Esto significa que si se presenta una solicitud al Panel de Inspección en el contexto del Proyecto de Préstamo para el Desarrollo y Reforma de Infraestructura Descentralizada en México, el Panel de Inspección podría, con referencia a los temas planteados, considerar la evaluación hecha por la Administración en relación con la equivalencia de las políticas y procedimientos relevantes con el sistema del país (y toda otra medida adicional que se acuerde para lograr dicha equivalencia) a fin de alcanzar en forma sustancial los objetivos de las políticas y procedimientos del Banco, así como también la supervisión del proyecto por parte de la Administración. El marco operativo del proyecto o programa específico acordado con el prestatario constituirá el marco de referencia para el desempeño de éste y la supervisión del Banco.<sup>1</sup>

Edith Brown Weiss  
Presidente  
Panel de Inspección

Roberto Dañino  
Vicepresidente Superior y Consejero Jurídico General  
Banco Mundial

8 de junio de 2004

<sup>1</sup>. El Banco continuará estando regido por la OP/BP 13.05 sobre Supervisión, y el Panel de Inspección analizará la observancia de la OP/BP 13.05 por parte del Banco. El Banco supervisará al Prestatario, sobre la base de la ejecución que éste realice de los acuerdos contractuales reflejados en los convenios legales.

## APÉNDICE X

---

### **MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL Y LA UNIDAD DE MEDIACIÓN Y REVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL BANCO AFRICANO DE DESARROLLO,**

28 de noviembre de 2007

#### **MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO**

1. El Panel de Inspección del Banco Mundial y la Unidad de Mediación y Revisión de Cumplimiento (CRMU) del Grupo del Banco Africano de Desarrollo (AfDB) se proponen cooperar en ciertos aspectos de sus respectivas investigaciones del Proyecto Privado de Generación de Energía Eléctrica de Uganda (Bujagali)/Proyecto de energía hidroeléctrica y Proyecto de Interconexión de Bujagali (el “Proyecto”). Este memorando de entendimiento (MOU) establece los elementos de esta cooperación, que se centra en el uso de consultores para asistir al Panel de Inspección y la CRMU en la realización de las investigaciones del Proyecto.
2. Dicha cooperación está destinada a promover la eficiencia a fin de que cada entidad pueda llevar a cabo su investigación de manera efectiva, en congruencia con el mandato e independencia de cada una. La naturaleza de la cooperación descripta a continuación es factible y conveniente dados los respectivos mandatos de las instituciones, las similitudes del proceso que cada una sigue, y la naturaleza similar del tema sujeto a investigación. La cooperación deberá mantenerse, en todo momento, dentro de los requisitos y restricciones de sus respectivos mandatos, normas y procedimientos, incluidos los requisitos de confidencialidad y divulgación de información.

#### *Generalidades*

3. El Panel de Inspección está llevando a cabo una investigación, autorizada por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial el 18 de mayo de 2007, para determinar si el Banco observó sus políticas y procedimientos durante el diseño, evaluación y supervisión del Proyecto Privado de Generación Eléctrica en Uganda (Bujagali).
4. La CRMU está realizando una revisión de cumplimiento, autorizada por los Directorios de los Grupos del AfDB el 7 de septiembre de 2007, acerca de si el Grupo del Banco ha cumplido con sus propias políticas y procedimientos en el diseño, evaluación e implementación del Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali y el Proyecto de Interconexión de Bujagali, en Uganda.

#### *Consultores*

5. Se prevé que participen los siguientes consultores (los “Consultores”) para asistir en las investigaciones relativas al Proyecto:

El Panel de Inspección y la CRMU, según sea necesario, han provisto a dichos consultores términos de referencia separados para sus tareas, en las que se atiende a una gama de asuntos y problemas comunes relativos a las investigaciones.

a. **Intercambio de información obtenida por los Consultores**

6. A continuación se establecen los elementos de cooperación entre el Panel de Inspección y la CRMU con respecto al intercambio de información obtenida por los Consultores. Se entiende que en todo momento cada entidad, el Panel de Inspección y la CRMU, aplicará sus propias políticas y procedimientos en sus respectivas investigaciones y arribará en forma independiente a sus propios hallazgos y conclusiones respecto de la aplicación de políticas y procedimientos del Banco Mundial/AIF y el Grupo del Banco Africano de Desarrollo respectivamente, y temas relacionados a daños.

(i) *La visita de investigación en Uganda*

7. El Panel de Inspección y la CRMU se proponen llevar a cabo una visita de inspección conjunta al área del Proyecto como parte del proceso de investigación. Se espera que la visita se realice en una fecha fijada de común acuerdo en algún momento del mes de noviembre o diciembre de 2007. La visita incluirá, entre otros elementos, reuniones y entrevistas con solicitantes y personas y comunidades afectadas por el proyecto, funcionarios públicos, el patrocinante del Proyecto, miembros y representantes de la sociedad civil, y otros. Es probable que la visita dure entre 7 y 12 días.

8. Se espera que cuatro de los Consultores, mencionados anteriormente, participen en la visita de inspección conjunta. Uno o más de los Consultores podrían permanecer un período menor o mayor de tiempo, según las necesidades de la investigación y los Términos de Referencia (TOR) respectivos.

9. El Panel de Inspección y la CRMU acuerdan que sería equitativo dividir el tiempo y costo de los viajes de los Consultores por su participación en la visita de inspección conjunta. Las modalidades de sus términos se desarrollarán en función de los procedimientos y requerimientos de las instituciones respectivas.

(ii) *Borradores de informes preparados por los Consultores (“Informe común”)*

10. El Panel de Inspección y la CRMU tienen la intención de pagar cada uno una proporción equitativa del análisis de los Consultores para cubrir la realización por parte de cada Consultor de un borrador de informe sobre los temas fácticos y técnicos abordados en sus TOR. Se lo denominará el “Informe Común”, y abordará temas de interés y preocupación común de las investigaciones respectivas.

(iii) *Análisis adicionales y otras tareas relacionadas de los Consultores*

11. Según sea necesario, cada entidad podrá decidir usar y pagar un tiempo adicional de uno o más Consultores a los fines de hacer análisis de seguimiento, entrevistas a miembros del personal, redacción de informes y otras tareas relacionadas. Se acuerda que dichas actividades de los Consultores serán organizadas y pagadas por cada entidad en forma individual, de acuerdo con los términos de referencia relevantes y procedimientos contractuales internos.

*(iv) Participación de los Consultores en entrevistas (diferentes a las de la visita al país)*

12. Cada institución realizará entrevistas separadas e independientes del personal relevante y los Consultores de las respectivas instituciones involucradas en el Proyecto, en concordancia con sus propios procedimientos. El contenido de dichas entrevistas será completamente confidencial, y su uso y divulgación estarán protegidos por los contratos individuales entre las instituciones y los Consultores.
13. El Panel de Inspección y la CRMU podrán recurrir a uno o más Consultores para participar en sus respectivas entrevistas. Se acuerda que cada entidad organizará y pagará dichas actividades de los Consultores en forma individual, de acuerdo con los términos de referencia relevantes.

**b. Confidencialidad**

14. La cooperación y el intercambio de información entre el Panel de Inspección y la CRMU estarán sujetos a los requisitos de confidencialidad y divulgación de información de cada una de las instituciones. Si bien los informes y análisis de seguimiento aportados por los Consultores podrán compartirse entre ambas entidades, dichos informes y análisis y toda otra información reunida y obtenida por los Consultores quedará sujeta a todos los requisitos de confidencialidad aplicables, incluidos aquellos especificados en los respectivos términos de referencia y cartas de nombramiento o contratos.

*Modificaciones, circunstancias imprevistas*

15. El Panel de Inspección y la CRMU celebran los acuerdos mencionados de buena fe y con un espíritu de cooperación, en apoyo de sus respectivas misiones y mandatos. Ambas entidades son conscientes de que tal vez este esfuerzo de cooperación sea el primero de su tipo, y que pueden surgir circunstancias imprevistas u otros factores que planteen dificultades en relación con uno o más de los elementos antes mencionados. La cooperación también dependerá de la capacidad de los Consultores para trabajar en forma eficaz en el tipo de cooperación descripta anteriormente.
16. En consecuencia, cada entidad considera que los elementos mencionados con anterioridad deben ser aplicados con cierto grado de flexibilidad, permitiendo cambios y adecuaciones según sean necesarios y a la luz de las circunstancias en las que surjan. Todos los cambios y adecuaciones deberán considerarse y llevarse a cabo con un espíritu de cooperación y consulta.

Por el Panel de Inspección  
Peter Lallas  
*Secretario Ejecutivo*

Por la CRMU  
Per Eldar Sovik  
*Director*

## APÉNDICE XI

### GUÍA SOBRE EL PROCESO DEL PANEL DE INSPECCIÓN

#### EL PROCESO DEL PANEL

El proceso del Panel es sencillo. Dos o más personas cualesquiera o grupos de personas que consideran que ellos o sus intereses han sido o es probable que sean perjudicados por un proyecto financiado por el Banco pueden solicitar que el Panel investigue sus reclamos. Cuando el Panel recibe una Solicitud de Inspección, la procesa como sigue:

- El Panel determina si la Solicitud está excluida de la consideración del Panel.
- Si no es así, el Panel registra la Solicitud, que es un procedimiento administrativo.
- El Panel notifica con prontitud a los miembros del Directorio de la recepción de una Solicitud y envía la Solicitud al Directorio y a la Administración del Banco.
- La Administración del Banco dispone de 21 días hábiles para responder a lo alegado por los Solicitantes.
- Al recibir la Respuesta de la Administración, el Panel realiza un análisis en el plazo de 21 días hábiles, para determinar la admisibilidad de la Solicitud y los Solicitantes para una Investigación.
- El Panel entrega su Informe de Admisibilidad y una recomendación con respecto a una Investigación al Directorio para su aprobación, sobre la base de su no objeción.
- Aun si el Panel no recomienda una investigación, el Directorio Ejecutivo puede dar instrucciones al Panel para realizar una investigación si considera que está justificada.
- Una vez que el Directorio ha aprobado la recomendación del Panel, se notifica a los Solicitantes.
- Poco tiempo después de que el Directorio decida si se debe realizar una investigación, el Informe del Panel (incluida la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Gerencia) se pone a disposición del público en el InfoShop del Banco y en la respectiva Oficina de País del Banco, así como en el sitio del Panel en la Web (<http://www.inspectionpanel.org>).
- Si el Directorio aprueba la recomendación del Panel en cuanto a una investigación,<sup>1</sup> el Panel la lleva a cabo. La investigación no está sujeta a plazos.

<sup>1</sup> Véase la “Aclaración de 1999 de la Segunda Revisión del Panel de Inspección por parte del Directorio”, párrafo 9. “Si el Panel así lo recomienda, el Directorio autorizará una investigación sin abrir juicio sobre los méritos de la solicitud del reclamante... ” <http://www.inspectionpanel.org> incluida en el Apéndice VIII de este informe.

- Cuando el Panel completa su investigación, envía sus hallazgos sobre los asuntos alegados en la Solicitud de Inspección al Directorio y a la Administración del Banco para que responda a los hallazgos del Panel.
- La Administración del Banco tiene entonces seis semanas para presentarle al Directorio sus recomendaciones sobre las acciones—si las hubiera—que el Banco se propone adoptar en respuesta a los hallazgos del Panel.
- El Directorio toma entonces la decisión final sobre lo que debe hacerse en función de los hallazgos del Panel y las recomendaciones de la Administración del Banco.
- Poco tiempo después de la decisión del Directorio, el Informe del Panel y la Recomendación de la Administración se ponen a disposición del público a través del sitio en la web del Panel de Inspección y la Secretaría, el InfoShop del Banco, y la respectiva Oficina de País.
- El Informe del Panel, la Respuesta de la Administración, y el comunicado de prensa con la decisión del Directorio se publican en el sitio del Panel en la web.

### **¿QUIÉN PUEDE PRESENTAR UNA SOLICITUD DE INSPECCIÓN?**

- Dos o más personas cualesquiera afectadas directamente por un proyecto apoyado por el Banco.
- Representantes locales en nombre de personas directamente afectadas, con constancia apropiada de autorización.
- Sujeto a la aprobación del Directorio, un representante no local (en circunstancias excepcionales cuando no se dispone de representación local) puede presentar un reclamo en nombre de personas localmente afectadas.
- Un Director Ejecutivo.

### **¿CUÁLES SON LOS CRITERIOS PARA RECOMENDAR UNA INVESTIGACIÓN?**

- La parte afectada consiste en dos o más personas cualesquiera en el territorio del prestatario que tienen intereses o inquietudes en común.
- La Solicitud afirma que una infracción grave por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operativos tiene, o es probable que tenga, un efecto adverso material sobre el Solicitante.
- La Solicitud afirma que el tema en cuestión ha sido puesto en conocimiento de la Administración y que, en opinión del Solicitante, la Administración no ha respondido de manera adecuada, demostrando que ha seguido o está adoptando medidas para seguir las políticas y procedimientos del Banco.
- El asunto no está vinculado con las adquisiciones.
- El préstamo relacionado no ha sido cerrado o no se ha desembolsado más del 95 por ciento.

- El Panel no ha efectuado previamente una recomendación sobre el tema o, si así fuera, la solicitud afirma que existe nueva evidencia o circunstancias que no eran conocidas en el momento de presentarse la anterior Solicitud.

## GUÍA PARA PREPARAR UNA SOLICITUD DE INSPECCIÓN

El Panel de Inspección requiere algunas informaciones básicas para procesar una Solicitud de Inspección:

1. Nombre, dirección de contacto y número telefónico del grupo o las personas que formulan la solicitud.
2. Nombre y descripción del proyecto del Banco.
3. Efectos negativos del proyecto del Banco.
4. Si usted es representante de las personas afectadas debe adjuntar las instrucciones explícitas que éstas le han otorgado por escrito y que le autorizan a actuar en su nombre.

Deben responderse las siguientes preguntas principales:

1. ¿Puede describir en detalle la naturaleza e importancia de los daños que el proyecto le causó a usted o a quienes usted representa?
2. ¿Sabe que el Banco es responsable por los aspectos del proyecto que le afectaron o pueden afectarle negativamente? ¿Cómo lo determinó?
3. ¿Conoce las políticas y normas de procedimiento del Banco que se aplican a este tipo de proyecto? ¿En qué forma piensa que el Banco puede haberlas violado?
4. ¿Estableció contacto o intentó establecer contacto con miembros del personal del Banco en relación con el proyecto? Sírvase informar sobre todos los contactos, y las respuestas, si las hubiere, que recibió del Banco. Esto debe hacerlo *antes* de presentar la Solicitud.
5. ¿Intentó resolver su problema por algún otro medio?
6. Si sabe que el Panel se ha ocupado antes de este asunto, ¿tiene nuevos hechos o pruebas que presentar?

Sírvase presentar un resumen de la información en sólo unas pocas páginas. Toda otra información que usted considere necesaria adjúntela en documentos separados. Recuerde indicar e identificar los adjuntos en el resumen.

*El siguiente modelo de formulario puede resultarle de utilidad.*

## **MODELO DE FORMULARIO: SOLICITUD DE INSPECCIÓN**

Para: El Secretario Ejecutivo, El Panel de Inspección  
1818 H Street NW, MSN 10-1007, Washington, DC 20433, EE.UU.  
Nº de fax: 202-522-0916;  
o El Panel de Inspección, P.O. Box 27566, Washington, DC 20038, EE.UU.  
u Oficina Local del Banco Mundial que corresponda

1. Nosotros [insertar nombres] quienes vivimos/representamos a otras personas que viven en la zona conocida como [insertar el nombre del área]. Se adjuntan nuestras direcciones.
2. Hemos sufrido, o es probable que suframos, un daño como resultado de la falta u omisión del Banco Mundial en [insertar nombre y/o breve descripción del proyecto o programa] ubicado en [insertar ubicación/país].
3. [Describa el daño o perjuicio sufrido o que probablemente sufra por consecuencia del proyecto o programa]
  
4. [Haga un listado (si las conoce) de las políticas operacionales del Banco Mundial que Ud. cree no han sido observadas]
  
5. Hemos reclamado ante el personal del Banco Mundial en las siguientes ocasiones [listado de fechas] por [explicar cómo se realizó el reclamo]. No hemos recibido ninguna respuesta, [o] hemos recibido una respuesta y no estamos satisfechos ya que pensamos que las explicaciones y respuestas no resolverán nuestro problema por las siguientes razones:
  
6. Solicitamos al Panel de Inspección que recomiende al Directorio del Banco Mundial realizar una investigación de dichos problemas.

Firmas:

Fecha:

Dirección de contacto, número de teléfono, número de fax, y dirección de correo electrónico:

### Listado de documentos adjuntos

Nosotros [sí / no] los autorizamos a hacer públicas nuestras identidades.

## APÉNDICE XII

### PRESUPUESTO DEL PANEL DE INSPECCIÓN

1 DE JULIO DE 2008 – 30 DE JUNIO DE 2009

(MILES DE DÓLARES ESTADOUNIDENSES)	
Consultores <sup>a</sup>	690,7
Salarios <sup>b</sup>	1.012,3
Temporarios	55,5
Publicaciones	65,8
Viajes	435,5
Beneficios	506,2
Comunicaciones y Servicios informáticos	96,2
Equipos y Servicios edilicios	2,4
Representación y Agasajos	5,9
Servicios contractuales	37,4
Otros gastos	15,6
Mantenimiento de oficina	168,0
<b>Gastos totales</b>	<b>3.091,5</b>
<b>Presupuesto actual</b>	<b>3.146,2</b>

Nota: La sumatoria de las cifras puede no concordar con el total debido al redondeo.

- a. Incluye los honorarios de los miembros del Panel.
- b. Incluye el salario del Presidente.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Alfredsson, Gudmundur. 2001. "Introduction – Broadening the Scope of Applicable Standards". En *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, comp. G. Alfredsson y Rolf Ring, 47–66. La Haya; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ayensu, Edward S. 2002. "Remarks of the Chairman of the Inspection Panel to the Board of Executive Directors on the Chad-Cameroon Pipeline Projects". Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 1996. "Revisión de la resolución por la que se estableció el Panel de Inspección: Aclaración de 1996 de algunos aspectos de la Resolución". Banco Mundial, Washington, DC. <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/1996ReviewResolution.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 1998. *The World Bank Inspection Panel: The First Four Years*. Washington, DC: Banco Mundial
- \_\_\_\_\_. 1999. "Aclaración de 1999 emanada del Segundo Examen del Directorio sobre el Panel de Inspección". Banco Mundial, Washington, DC. <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/1999ClarificationoftheBoard.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2002. "The World Bank's Environmental and Social Safeguard Policies". Banco Mundial, Washington, DC.
- Bello, Olusola, y Martin Ayankola. 2008. "Fresh \$400m Compensation Paid over W/African Pipeline". Businessday, 22 de octubre. [http://www.businessdayonline.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=758:fresh-400m-compensation-paid-over-wafrican-gas-pipeline&catid=1:latest-news&Itemid=18](http://www.businessdayonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=758:fresh-400m-compensation-paid-over-wafrican-gas-pipeline&catid=1:latest-news&Itemid=18).
- Blagescu, Monica, y Robert Lloyd. 2006. *2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account*. Londres: One World Trust.
- Bissell, Richard E. 1997. "Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank". *American Journal of International Law* 91: 741–4.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel." En *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, comp. G. Alfredsson y Rolf Ring, 107–26. Leiden, Países Bajos: Kluwer Law International.
- Boisson de Chazournes, Laurence. 1999. "Public Participation in Decision Making: The World Bank Inspection Panel". En "The World Bank, International Financial Institutions, and the Development of International Law", comp. E. Brown Weiss, A. Rigo Sureda, y L. Boisson de Chazournes. Studies in Transnational Legal Policy No. 31, American Society of International Law.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Compliance with International Standards: The Contribution of the World Bank Inspection Panel". En *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, comp. G. Alfredsson. New York: Springer Publishing. Citado en Alfredsson, Gudmundur, y Rolf Ring, comp. 2001. *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*. La Haya; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- \_\_\_\_\_. 2005. "The World Bank Inspection Panel: About Public Participation and Dispute Settlement". En *Civil Society, International Courts, and Compliance Bodies*, comp. Tullio Treves y otros. 187–203. La Haya: TMC Asser Press.

- Boisson de Chazournes, Laurence, Cesare P. R. Romano, y Ruth Mackensie, comp. 2002. *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects*. Ardsley, NY: Transnational Publishers.
- Bottelier, Pieter. 2001. “Was World Bank Support for Qinghai Anti-Poverty Project in China Ill-Considered?” *Harvard Asia Quarterly* 5 (1). [http://www.asiaquarterly.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=96&Itemid=40](http://www.asiaquarterly.com/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=40).
- Bradlow, Daniel D. 1994. “International Organizations and Private Complaints: The Case of the World Bank”. *Virginia Journal of International Law* 34: 553–613.
- . 2001. “Lessons from the NGO Campaign Against the Second Review of the World Bank Inspection Panel: A Participant’s Perspective”. *Journal of International and Comparative Law* 7 (Primavera): 248.
- . 2005. “Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions”. *Georgetown Journal of International Law* 36 (Invierno): 403.
- Bridgeman, Natalie, y David Hunter. 2008. “Narrowing the Accountability Gap: Toward a New Foreign Investor Accountability Mechanism”. *Georgetown International Environmental Law Review*, 1 de enero.
- Bridgeman, Tess. 2008. “Accountability and Credibility at the World Bank: An Analysis of the Effectiveness of the World Bank Inspection Panel in its First Decade”. Informe inédito.
- Brown Weiss, Edith, y Harold K. Jacobson, comp. 2000. *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*. Boston, MA: MIT Press.
- Brown Weiss, Edith, Peter L. Lallas, y Anna Sophie Herken. 2009. “The World Bank Inspection Panel: Participation and Accountability”. En *Envisioning Reform: Enhancing UN Accountability in the 21st Century*, comp. Sumihiko Kuyama y Michael Ross Fowler. Tokio: United Nations University Press.
- Carrasco, Enrique, y Alison K. Guernsey. 2008. “The World Bank’s Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration”. *Cornell International Law Journal* 41 (3): 577–630.
- Chambers, Robert. 1994. “Foreword” En *Beyond Farmer First: Rural People’s Knowledge, Agricultural Research and Extension Practice*, comp. Ian Scoones y John Thompson. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Clark, Dana L. 2002. “The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability”. *Harvard Human Rights Journal* 15 (Primavera): 205–26. <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss15/clark.shtml>.
- . 2003. “Understanding the World Bank Inspection Panel”. En *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, comp. D. Clark, J. Fox, y K. Treakle, 1–24. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Clark, Dana, Jonathan Fox, y Kay Treakle. 2003. *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Debroux, L. T. Hart, D. Kaimowitz, A. Karsenty, y G. Topa, comp. 2007. *Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda*. Bogor, Indonesia: CIFOR, Banco Mundial, CIRAD.
- Fifty Years is Enough. 1999. “The World Bank’s Inspection Panel: Background and an Update”. Economic Justice News Online 2.3. <http://www.50years.org/cms/ejn/story/223>.
- FOEI (Friends of the Earth International) e IAP (International Accountability Project). 2004. “Strategic Guide: Strategic Tips for Filing Complaints with International Financial Institutions”. Friends of the Earth International and International Accountability Project, Berkeley, CA

- Fox, Jonathan. 2001. "The World Bank Inspection Panel and the Limits of Accountability". En *Reinventing the World Bank*, comp. Jonathan R. Pincus, y Jeffrey Winters, 131–63. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Freestone, David. 2003. "The Environmental and Social Safeguard Policies of the World Bank and the Evolving Role of the Inspection Panel". En *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, comp. Alexandre Kiss, Dinah Shelton, y Kanami Ishibashi, 139–56. La Haya, Países Bajos: Kluwer Law International.
- Hunter, David. 1996. Interview with Juliette Majot of BankCheck. *BankCheck Quarterly* No. 14, Mayo.
- . 2003. "Using the World Bank Inspection Panel to Defend the Interests of Project-Affected People". *Chicago Journal of International Law* 4 (1): 201–11.
- Hunter, David, y Lori Udall. 1994. "The World Bank's New Inspection Panel: Will it Increase the Bank's Accountability". CIEL Brief No. 1, Center for International Environmental Law, Washington, DC.
- Lloyd, Robert, Jeffrey Oatham, y Michael Hammer. 2007. *2007 Global Accountability Report*. Londres: One World Trust.
- Morse, Bradford, y Thomas Berger. 1992. *Sardar Sarovar: Report of the Independent Review*. Ottawa: Resource Futures International.
- NU (Naciones Unidas). 1987. *Our Common Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Orakhelashvili, Alexander. 2005. "The World Bank Inspection Panel in Context: Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations". *International Organizations Law Review* 2 (1): 57–102.
- Panel de Inspección. 2003. "Responsabilidad y Transparencia en el Banco Mundial. Panel de Inspección. Los primeros 10 años". Banco Mundial, Washington, DC.
- Perrault, Anne, y Steve Herz. 2008. "Bringing Human Rights Claims to the World Bank Inspection Panel". Inédito.
- Skogly, Sigrun. 2003. *The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*. Londres: Cavendish Publishing.
- Sohn, Louie. 1982. "The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States". *American University Law Review* 32 (1): 1–64.
- Talpur, Mustafa, y Ann-Kathrin Schneider. 2007. "Shattered Lives and Broken Promises: The Unresolved Legacy of the World Bank's National Drainage Program in Pakistan—an Eyewitness Account". *International Rivers Network*, Berkeley, CA.
- Udall, Lori. 1994. "Statement of Lori Udall on Behalf of International Rivers Network, Friends of the Earth, Bank Information Center, Environmental Defense Fund, Greenpeace, Sierra Club." En "World Bank Disclosure Policy and Inspection Panel: Hearing before the Subcommittee on International Development, Finance, Trade, and Monetary Policy of the Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs—House of Representatives. 103rd Congress, Second Session (June 21)". Government Printing Office, Washington, DC.
- Wapenhans, Willi, et al. 1992. "Report of the Portfolio Management Task Force." Inédito, Banco Mundial, Washington, DC.
- Woods, Ngaire. 2001. "Making the IMF and the World Bank More Accountable". *International Affairs* 77 (1): 83–100.



**Panel de Inspección** 

1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433 USA

Teléfono: (001) 202.458.5200  
Facsimil: (001) 202.522.0916  
Correo electrónico: [ipanel@worldbank.org](mailto:ipanel@worldbank.org)  
Internet: [www.inspectionpanel.org](http://www.inspectionpanel.org)



**BANCO MUNDIAL**

Publicación sin cargo

SKU 32282