



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional**

**Promoción y protección de los derechos humanos:
Cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Pobreza extrema y derechos humanos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, presentado de conformidad con la resolución 26/3 del Consejo de Derechos Humanos.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 15 de septiembre de 2015.

** A/70/150.



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

El presente informe comienza analizando los confusos enfoques que adopta el Banco Mundial con respecto a los derechos humanos en su política jurídica, sus relaciones públicas, análisis normativos, operaciones y salvaguardias. A continuación, el Relator Especial trata de explicar por qué el Banco ha sido reacio a reconocer y tener en cuenta los derechos humanos a lo largo de su historia, sostiene que es necesario que el Banco adopte un nuevo enfoque y estudia los cambios que se podrían lograr con su aplicación.

El Relator Especial concluye que el enfoque actual del Banco con respecto a los derechos humanos es incoherente, contraproducente e insostenible. A casi todos los efectos, el Banco Mundial es una zona libre de derechos humanos. En concreto, en sus políticas operacionales, trata a los derechos humanos más como una enfermedad infecciosa que como valores y obligaciones universales. El obstáculo más grande para avanzar hacia un enfoque adecuado es la interpretación anacrónica y contradictoria de la “prohibición de actividad política” que se recoge en su Convenio Constitutivo. En consecuencia, el Banco es incapaz de comprometerse de forma significativa con el marco internacional de derechos humanos y de prestar asistencia a sus países miembros a la hora de cumplir con sus propias obligaciones de derechos humanos. Esta situación limita su capacidad de tener debidamente en cuenta los aspectos relativos a la economía social y política de su labor dentro de los países, y contradice y debilita el constante reconocimiento de la comunidad internacional de la relación fundamental existente entre los derechos humanos y el desarrollo. Asimismo, impide al Banco poner en práctica gran parte de sus propias investigaciones y análisis de políticas, que señalan la indispensabilidad de las dimensiones de los derechos humanos en muchos problemas básicos de desarrollo.

El Relator Especial sostiene que es necesario establecer un diálogo transparente con el objetivo de generar una política matizada y fundamentada que evitará correr riesgos indudables y que, al mismo tiempo, permitirá al Banco y sus miembros hacer un uso constructivo y productivo del marco de derechos humanos universalmente aceptado. Independientemente de que al final el Banco mantenga, ajuste o cambie su política existente, resulta fundamental que esta sea convincente y transparente, y que esté basada en principios. Las recomendaciones que figuran a continuación ofrecen algunas indicaciones acerca de cómo debería ser en la práctica la política de derechos humanos del Banco Mundial.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. La política de derechos humanos del Banco Mundial	5
III. Explicación de la aversión del Banco Mundial hacia los derechos humanos	13
IV. La necesidad de un cambio: ¿por qué el Banco Mundial necesita aplicar un nuevo enfoque con respecto a los derechos humanos?.....	18
V. ¿Qué cambiaría con una política de derechos humanos?	21
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción¹

1. El presente informe sobre la política de derechos humanos del Banco Mundial² se presenta de conformidad con la resolución 26/3 del Consejo de Derechos Humanos.

2. En el contexto de un mandato que aborda cuestiones relativas a la extrema pobreza y los derechos humanos, puede decirse que el Banco Mundial es el organismo internacional más importante. Habrá quien cuestione esta afirmación, alegando que la cantidad de 40.000 millones de dólares o superior que el Banco facilitó a los países prestatarios en 2014 tan solo representa una parte del total de las corrientes de capital privado dirigidas a los países en desarrollo procedentes de todos los bancos de desarrollo multilaterales y nacionales, los donantes bilaterales y los inversores privados. No obstante, cabe señalar que la eliminación de la pobreza extrema es uno de sus dos objetivos centrales y que, además, sus investigaciones son más voluminosas e influyentes que las de sus homólogos. Además, sigue siendo la principal fuente de normas en muchas esferas, la información y los conocimientos especializados con los que cuenta tienen a menudo una importancia crucial, y su sello de aprobación suele alentar la participación de otros donantes o inversores.

3. El Relator Especial empieza este informe observando los enfoques existentes con respecto a los derechos humanos dentro de los siguientes ámbitos de la labor del Banco: política jurídica, relaciones públicas, análisis normativos, operaciones y salvaguardias. A continuación, trata de explicar los motivos de la aversión histórica del Banco hacia los derechos humanos, sostiene que necesita un nuevo enfoque y estudia los cambios que se podrían lograr con su aplicación. Por último, reflexiona sobre cómo podría ser la política de derechos humanos del Banco Mundial.

4. La idea central del informe es que el enfoque actual del Banco es incoherente, contraproducente e insostenible. Dicho enfoque se basa en análisis jurídicos desactualizados y está modelado por serios errores de apreciación acerca de cuáles son los requisitos de una política de derechos humanos. Lo que se necesita es establecer un diálogo transparente con el objetivo de generar una política matizada y fundamentada que evitará correr riesgos indudables y que, al mismo tiempo, permitirá al Banco y sus miembros hacer un uso constructivo y productivo del marco de derechos humanos universalmente aceptado.

¹ El Relator Especial agradece a Christiaan van Veen su valiosa asistencia a la hora de elaborar este informe.

² El presente informe se centra solo en las políticas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento, denominados conjuntamente en lo sucesivo “Banco Mundial” o “Banco”.

II. La política de derechos humanos del Banco Mundial

5. El Banco Mundial no posee una única política amplia de derechos humanos. En cambio, tiene muchos enfoques diferentes y contrapuestos con respecto a esta cuestión. A efectos analíticos, puede considerarse que ha adoptado distintas políticas de derechos humanos en cada uno de los siguientes ámbitos: política jurídica, relaciones públicas, análisis normativos, operaciones y salvaguardias.

A. Política jurídica

6. El Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) contiene varias disposiciones a las que se suele hacer referencia como la “prohibición de actividad política. Y, lo que es más importante, en la sección 10 del artículo IV, se estipula que: “El Banco y sus funcionarios no podrán intervenir en asuntos políticos de ningún miembro [...]. Todas sus decisiones se inspirarán únicamente en consideraciones económicas [...].” Los sucesivos consejeros jurídicos del Banco han formulado interpretaciones jurídicas en las que trataban de diferenciar las “consideraciones económicas” legítimas y los factores “políticos” inadecuados.

7. A mediados de la década de 1960, la Asamblea General describió las políticas de apartheid presentes en África Meridional y las políticas coloniales de Portugal como violaciones de la Carta de las Naciones Unidas y crímenes de lesa humanidad. Solicitó a los organismos especializados de las Naciones Unidas, entre los que se encuentran el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, a que se negasen a prestar asistencia a esos Gobiernos. En 1967, el Banco se negó a cumplir con las resoluciones correspondientes, mencionando un dictamen jurídico conforme dicha acción tendría carácter político en lugar de económico.

8. A finales de la década de 1980, el Consejero Jurídico del Banco, Ibrahim Shihata, retomó la cuestión de los derechos humanos. En un dictamen de 1990, trató la cuestión de la gobernanza³ y, en otro de 1995, la prohibición de actividad política⁴. A pesar de que en este último dictamen reconocía la indivisibilidad de los derechos humanos, estableció una clara distinción entre dos grupos de derechos. El Consejero Jurídico sostenía que, aunque las operaciones del Banco ya promovían un amplio abanico de derechos económicos, sociales y culturales, su Convenio Constitutivo le impediría fomentar los derechos políticos. Dejó abierta la posibilidad de incluir una excepción a ese respecto cuando una violación amplia de los derechos políticos que adopta un carácter generalizado presentaba efectos económicos significativos⁴.

³ Ibrahim Shihata, “Issues of ‘governance’ in borrowing members – the extent of their relevance under the Bank’s Articles of Agreement”, memorando jurídico del Consejero Jurídico del Grupo del Banco Mundial, 21 de diciembre de 1990.

⁴ Dictamen jurídico del Consejero Jurídico del Grupo Banco Mundial, 11 de julio de 1995, en: Ibrahim Shihata, *The World Bank Legal Papers* (La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 2000).

9. En enero de 2006, en su último día en el cargo, el entonces Consejero Jurídico, Roberto Dañino, divulgó un dictamen jurídico sobre el Banco y los derechos humanos. En el dictamen, sin afirmarse de forma explícita que el Banco poseía obligaciones de derechos humanos, se trazaba un nuevo enfoque. En primer lugar, el Banco podría tener en cuenta cualquier tipo de derechos humanos, siempre que tengan repercusiones o sean relevante desde el punto de vista económico. En segundo lugar, el Banco debería tener en cuenta las violaciones o incumplimientos de las obligaciones de derechos humanos que tengan repercusiones económicas. Y, por último, el Banco podría ayudar a los países miembros a cumplir sus obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos, y debería promover en líneas generales esos compromisos, siempre que tengan repercusiones o sean relevantes desde el punto de vista económico⁵.

10. En octubre de 2006, la siguiente Consejera Jurídica, Ana Palacio, describió la de su predecesor como una interpretación que permitía, pero no exigía, acción por parte del Banco en relación con los derechos humanos. Se trata de una lectura más restrictiva que la conclusión real del Sr. Dañino de que existen casos en los que el Banco debería tener en cuenta los derechos humanos. La Sra. Palacio aceptó que el Banco tenía la función de ayudar a sus miembros a cumplir sus obligaciones de derechos humanos. Comenzó su análisis con una referencia positiva al enfoque del Sr. Shihata y añadió que los derechos humanos no constituirían la base de un aumento en las condicionalidades del Banco y que tampoco se deberían considerar un programa que podría suponer un obstáculo para el desembolso o aumentar el costo de los negocios⁶.

11. En una carta de respuesta a los titulares de dos mandatos especiales de 2012, que sugerían que la financiación del Banco debería apoyar las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, la actual Consejera Jurídica, Anne-Marie Leroy, y el Vicepresidente de la Región de África, Makhtar Diop, afirmaron que el Banco y sus funcionarios tan solo podían tener en cuenta las consideraciones económicas, es decir, aquellas que tienen un efecto económico directo y evidente sobre la labor del Banco, a la hora de adoptar decisiones. Por tanto, consideró que la mencionada sugerencia excedía los límites del mandato institucional del Banco.⁷ En una carta posterior, la Sra. Leroy trató de marcar distancias entre el Banco y el dictamen del Sr. Dañino, observando que no se le había presentado al Directorio Ejecutivo del Banco y que este no lo había hecho suyo, por lo que, en el momento actual, no debería considerarse como una política del Banco⁸.

⁵ Véase Roberto Dañino, "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: some preliminary thoughts", en: *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Philip Alston y Mary Robinson, eds. (Oxford University Press, 2005).

⁶ Ana Palacio, "The way forward: human rights and the World Bank", *Development Outreach*, vol. 8, núm. 2 (octubre de 2006).

⁷ Carta de Anne-Marie Leroy y Makhtar Diop al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, 9 de octubre de 2012. Disponible en [http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_\(7.2012\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_(7.2012).pdf).

⁸ Carta de Anne-Marie Leroy al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados, 16 de enero de 2013. Disponible en [http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_\(7.2012\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_(7.2012).pdf).

12. El principal problema del actual enfoque jurídico del Banco Mundial con respecto a los derechos humanos reside en que está basado en un doble rasero. Por un lado, los sucesivos consejeros jurídicos han encontrado razones convincentes para promover el deseo de la administración del Banco de trabajar en relación con cuestiones tan diversas como la corrupción, el lavado de dinero, la financiación del terrorismo, la gobernanza y el estado de derecho, pero, por el otro lado, los derechos humanos continúan presentes en una breve lista negra, junto con el apoyo a los servicios militar y de inteligencia, como cuestiones hoy en día clasificadas como predominantemente políticas y, por tanto, prohibidas.

13. El ejemplo más representativo de ese doble rasero se encuentra en un dictamen del Consejero Jurídico de 2012 en el que se justifica la implicación del Banco en el sector de la justicia penal⁹. Se trata de un análisis cuidadosamente argumentado en el que se invocan en muchas ocasiones los dictámenes del Sr. Shihata para llegar a la conclusión de que el mandato del Banco le permite trabajar en esta esfera debido a que las intervenciones propuestas se basan en razones económicas adecuadas y objetivas, y están estructuradas de tal forma que se evitan las interferencias en los asuntos políticos de un país miembro. Dado que las cuestiones planteadas y varios de los asuntos tratados tienen mucho en común con los derechos humanos, resulta interesante examinar la metodología y los argumentos empleados y considerar hasta qué punto podrían aplicarse igualmente a los derechos humanos.

14. El dictamen de 2012 se basa en un amplio conjunto de fuentes. Los anteriores dictámenes jurídicos se invocan en repetidas ocasiones, pero de forma selectiva. Se consideran relevantes todas las prácticas de otros bancos multilaterales de desarrollo y organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo. Por último, se citan investigaciones académicas independientes e investigaciones del Banco para reafirmar los argumentos jurídicos formulados.

15. En el inicio del dictamen, se incluyen definiciones. En primer lugar, se aporta una amplia definición del sector de la justicia penal, de forma que, en esta sección, se ofrece la posibilidad al Banco de llevar a cabo una amplia variedad de actividades. En la definición se incluyen la Oficina de Derechos Humanos y la Oficina del Ombudsman, pero es probable que estas planteen problemas con respecto a la “prohibición de actividad política” en la práctica.

16. A continuación, se define el desarrollo. A diferencia del concepto existente hace más de 70 años, cuando se aprobó el Convenio Constitutivo, hoy en día se considera que el desarrollo comprende amplias áreas de desarrollo humano, desarrollo social, educación, protección de los bienes públicos mundiales, gobernanza e instituciones, así como otras cuestiones tales como la inclusión y la cohesión, la participación, la rendición de cuentas y la equidad. No obstante, parece que en dicha definición no se incluyen los derechos humanos, que son en cierto modo diferentes.

⁹ Anne-Marie Leroy, *Legal note on Bank involvement in the criminal justice sector*, 9 de febrero de 2012.

17. A continuación, el autor del dictamen trata de demostrar que las consideraciones económicas exigen la aplicación de un enfoque centrado en la justicia penal. En este sentido, se argumenta que los delitos y la violencia obstaculizan el desarrollo económico, reducen el crecimiento de la inversión y el empleo, y disminuyen la competitividad de los países. Asimismo, perjudican las estrategias dirigidas a aumentar los niveles de capital social y humano, que son fundamentales para el crecimiento económico, desvían fondos de las actividades de desarrollo y otras iniciativas productivas, debilitan las economías de los Estados frágiles, y pueden empeorar las situaciones de conflicto. Del mismo modo, afectan de forma desproporcionada a los pobres, ya que debilitan el empleo, reducen la movilidad y obstaculizan el acceso a los servicios básicos.

18. El siguiente paso es demostrar que las intervenciones en el sector de la justicia penal no infringirán la prohibición de actividad política. En el dictamen, si bien se reconoce que la mayor parte de las iniciativas de desarrollo tienen una dimensión política, se adopta una interpretación limitada de conformidad con la cual el Banco no puede implicarse en las políticas partidistas ni en las disputas ideológicas que afectan a sus países miembros. Se considera que, con una implicación inapropiada, se favorece a determinadas facciones políticas, partidos o candidatos a las elecciones, o se respalda o autoriza una determinada forma de gobierno, bloque político o ideología política.

19. Por último, el autor del dictamen reconoce que siempre existirá el riesgo de que las intervenciones en el sector de la justicia penal crucen la línea hacia el terreno esencialmente político. Por tanto, se identifican diversos métodos para gestionar este riesgo, tales como la promoción de la titularidad nacional de la actividad, realizando consultas con partes interesadas no estatales, evitando implicarse en la ejecución de causas específicas, elaborando un minucioso análisis del riesgo y estableciendo un mecanismo de examen especial en caso de que se presenten determinados problemas, entre otras cosas.

20. En efecto, aunque se puede esperar que los abogados del Banco impugnen con vehemencia la proposición, el modelo que se acaba de describir podría aplicarse de una forma muy similar para justificar una política de derechos humanos. Algunos dictámenes jurídicos previos han dejado espacio para la elaboración de dicha política, otros bancos multilaterales de desarrollo y la mayor parte de los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo cuentan con políticas de derechos humanos, y se han llevado a cabo numerosas investigaciones académicas sobre estas cuestiones. En la definición de desarrollo que aporta la Consejera Jurídica para la interpretación del mandato pueden incluirse claramente los derechos humanos. Son innumerables las ocasiones en que las violaciones de los derechos humanos tienen importantes repercusiones económicas, y los pobres se ven afectados de forma desproporcionada. Y, tal como ocurre con el sector de la justicia penal, habrá determinados aspectos de algunos derechos que planteen problemas con respecto a la prohibición de la actividad política y que, por tanto, exijan la aplicación de una serie de estrategias de gestión del riesgo para evitarlos.

21. Al adoptarse una política amplia de justicia penal al tiempo que se rechaza el compromiso con los derechos humanos, se produce una separación muy artificial de las dos cuestiones. Un ejemplo de ello es la explicación del dictamen de las actividades que serían inadecuadas según las “normas internacionales sobre garantías procesales”, un concepto que apenas adquiere significado a menos que se interprete en el sentido de que incorpora las normas de derechos humanos.

B. Política de relaciones públicas

22. Desde principios de la década de 1990, el Banco ha hecho numerosas declaraciones de relaciones públicas en las que afirmó la importancia de los derechos humanos. A menudo, ha observado la relación existente entre los derechos humanos y el desarrollo, ha insistido en que sus proyectos contribuyen al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, ha sostenido que su labor en relación con la gobernanza contribuye a lograr un entorno institucional en el que pueden prosperar los derechos humanos y ha afirmado que aplica sistemáticamente los “principios sobre los derechos humanos”, tales como la participación, en sus operaciones. No obstante, estas afirmaciones suelen formularse de manera abstracta, sin un análisis detallado o elementos probatorios¹⁰. Si bien el Fondo Fiduciario Nórdico del Banco ha logrado favorecer un debate más elaborado, sus resultados todavía deben aportar cambios a las prácticas reales del Banco.

C. Análisis de políticas

23. Sin embargo, existen algunos estudios del Banco que entran en detalle acerca de los derechos humanos, tales como los de su publicación principal, el *Informe sobre el desarrollo mundial*, que aborda las cuestiones de la equidad, la igualdad de género, la solución de conflictos, el VIH/SIDA y la discapacidad. En 2006, en el *Informe sobre el desarrollo mundial* se recalcó que la igualdad debería ser una cuestión central en el diseño y la aplicación de la política de desarrollo. En el informe, se observó que el régimen internacional de los derechos humanos atestigua la creencia compartida de que todas las personas deberían disfrutar de los mismos derechos y no deberían tener que sufrir una privación extrema, y se reconocieron muchos otros vínculos entre los derechos humanos y la equidad¹¹. En 2011, el *Informe sobre el desarrollo mundial* se centró en los conflictos, la seguridad y el desarrollo. El mensaje central del informe era que resulta fundamental fortalecer la gobernanza y las instituciones legítimas a fin de poder ofrecer seguridad ciudadana, justicia y empleo, y así romper los ciclos de violencia en los países frágiles. El fomento de la confianza se presenta como un gran reto que requiere la protección de los derechos humanos. Para lograr ese objetivo, se examinan recomendaciones detalladas¹².

¹⁰ Véase, p. ej., la entrada de blog de Anupama Dokeniya, “Rights and Development”, de 16 de mayo de 2012. Disponible en <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/node/5989>.

¹¹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* (Washington, D.C., 2005).

¹² Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, Seguridad y desarrollo* (Washington, D.C., 2011).

24. El principal mensaje del *Informe sobre el desarrollo mundial 2012*, sobre la igualdad de género y el desarrollo, era que la igualdad de género es tanto un objetivo fundamental del desarrollo como parte de la “economía inteligente”. Su importancia radica en el hecho de que “la posibilidad de vivir la vida que cada cual haya elegido y de no tener que sufrir una privación absoluta es un derecho humano básico”. El desarrollo se define como “un proceso de ampliación de las libertades de manera igualitaria para todas las personas”, y como un instrumento internacional y regional de derechos humanos esencial para lograr la igualdad de género. En este informe, se describía a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como la principal vía internacional para el control y la promoción de la igualdad de género¹³.

25. Desde 2011, el Banco ha publicado tres importantes estudios sobre las comunidades en riesgo de padecer VIH/SIDA. Los tres adoptan un enfoque basado en la idea de que prestar asistencia a esos grupos vulnerables es un imperativo de derechos humanos. Asimismo, contienen referencias explícitas a las normas de derechos humanos pertinentes¹⁴.

26. En el *Informe mundial sobre la discapacidad*, publicado conjuntamente por el Banco y la Organización Mundial de la Salud, los líderes de ambas organizaciones afirmaban que el informe trataba de “proporcionar datos destinados a la formulación de políticas y programas innovadores que mejoren las vidas de las personas con discapacidades y faciliten la aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [...]. Este histórico tratado internacional reforzó nuestra convicción de que la discapacidad es una prioridad en materia de derechos humanos y de desarrollo”¹⁵. El propio informe contiene numerosas orientaciones prácticas centradas en la importancia que reside en el derecho internacional de los derechos humanos a la hora de abordar la cuestión de la discapacidad en el desarrollo.

27. Un ejemplo destacado de publicación en materia de derechos humanos es el informe, publicado conjuntamente por el Banco y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 2013, titulado *Integrating Human Rights into Development Donor Approaches, Experiences, and Challenges* (La integración de los derechos humanos en el desarrollo: enfoque de los donantes, experiencias y desafíos). En este informe, se defiende con vehemencia la integración de los derechos humanos y el desarrollo, aunque, como suele ocurrir en este tipo de publicaciones, al principio del libro figura una advertencia en la que se recuerda que los resultados, las interpretaciones y las conclusiones recogidas en la obra no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los Gobiernos en él representados¹⁶.

¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo* (Washington, D.C., 2011).

¹⁴ Banco Mundial, *The Global HIV Epidemics among Sex Workers* (2013), *The Global HIV Epidemics among Men Who Have Sex with Men* (2011) y *The Global HIV Epidemics among People Who Inject Drugs* (2013)

¹⁵ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2011).

¹⁶ Banco Mundial y OCDE, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges* (Washington, D.C., 2013).

28. También se han publicado otras importantes investigaciones sobre temas relacionados con los derechos humanos bajo los auspicios del Banco Mundial, gracias a fondos procedentes del Fondo Fiduciario Nórdico creados especialmente para este fin¹⁷. No obstante, el Relator Especial no tiene noticia de que estas publicaciones hayan tenido efectos significativos en políticas internas.

D. Operaciones del Banco

29. A pesar de los convincentes argumentos presentados en las publicaciones del Banco en favor del reconocimiento de los vínculos existentes entre los derechos humanos y diversos objetivos de desarrollo, los proyectos y programas financiados por el Banco se han esforzado sobremanera por evitar cualquier referencia operacional a los derechos humanos. Basta con analizar un estudio de caso de los muchos existentes. Está relacionado con la violencia por razón de género, un fenómeno universalmente reconocido como una violación de los derechos humanos.

30. El Relator Especial analizó 13 proyectos sobre la violencia por razón de género que forman parte de una importante iniciativa del Banco sobre esta cuestión y que fueron aprobados entre enero de 2012 y junio de 2015. Ninguno de los documentos pertinentes de los proyectos se compromete de forma relevante con las dimensiones de los derechos humanos de la violencia por razón de género. Se pueden encontrar referencias de paso a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero no se ofrece ningún análisis de los derechos y obligaciones pertinentes, y las disposiciones no se relacionan con el proyecto en cuestión¹⁸. De hecho, rara vez se usan los términos genéricos “derechos humanos” y “derechos” y, cuando se mencionan, no se ofrece una descripción detallada. Los beneficiarios previstos del proyecto no se presentan como titulares de derechos, sino como clientes o destinatarios de servicios. El Estado prestatario asume responsabilidades contractuales hacia el Banco, pero no se hace ninguna referencia a sus obligaciones internacionales o nacionales en materia de derechos humanos. Tampoco se hace ninguna referencia a la responsabilidad en relación con la violencia por razón de género de los agentes estatales, tales como la policía o los trabajadores sanitarios, a pesar de la frecuencia de estos problemas. De igual modo, en ningún momento se busca apoyo en los detallados marcos basados en los derechos humanos para abordar la violencia por razón de género trazados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros muchos agentes internacionales de derechos humanos, a pesar del hecho de que la Convención ha sido casi universalmente ratificada.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Varun Gauri y Siri Gloppen, “Human rights-based approaches to development: concepts, evidence, and policy”, *Polity*, vol. 44, núm. 4 (octubre de 2012); Daniel Brinks y Varun Gauri, “The law’s majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic rights”, *Policy research working paper No. 5999* (Banco Mundial, 2012); y Salman M.A. Salman y Siobhán McInerney-Lankford, “The human right to water: legal and policy dimensions” (Banco Mundial, 2004).

¹⁸ Véanse, por ejemplo, los proyectos P130819 (Honduras - Proyecto Municipios más Seguros), aprobado el 13 de diciembre de 2012; P132768 (Pernambuco equity and inclusive growth development policy loan), aprobado el 25 de junio de 2013 y P145605 (Enhancing fiscal capacity to promote shared prosperity development policy loan), Colombia, aprobado el 6 de septiembre de 2013.

31. Esta práctica de evitar de forma sistemática el lenguaje, los marcos y las instituciones de los derechos humanos en los proyectos del Banco relativos a la violencia por razón de género se reproduce en muchas otras esferas de sus actividades¹⁹, a pesar de que se han observado algunas excepciones a lo largo de los últimos decenios en ámbitos tales como el VIH/SIDA y algunos proyectos relacionados con la cuestión del género.

E. Políticas de salvaguardias

32. Un contexto en el que cabría esperar el reconocimiento de la importancia de los derechos humanos es el de las políticas de salvaguardias ambientales y sociales del Banco. Sin embargo, las salvaguardias actuales no contienen una política explícita de derechos humanos y la única referencia a estos derechos se encuentra en la política operacional OP 4.10 sobre los pueblos indígenas²⁰. En algunas ocasiones, los derechos humanos ejercen una influencia indirecta en la interpretación de las políticas de salvaguardias por parte del Panel de Inspección del Banco Mundial, pero, en este sentido, la práctica ha sido incoherente y fragmentaria²¹.

33. Se espera que se adopten salvaguardias para la financiación de proyectos de inversión dentro de un nuevo marco ambiental y social para finales de 2015. A finales de 2014, los titulares de 28 mandatos especiales presentaron al Banco Mundial un análisis extenso y detallado del proyecto del marco ambiental y social de julio de 2014²². El Relator Especial observa que en la carta se resume de forma adecuada su propia postura cuando el autor afirma que ese documento parece hacer todo lo posible para evitar realizar cualquier referencia significativa a los derechos humanos y el derecho internacional de los derechos humanos, salvo algunas referencias de paso que figuran en la declaración relativa a la visión de futuro del Banco y la Norma ambiental y social (NAS) 7. Por desgracia, el segundo borrador, que está a punto de publicarse, no presenta ninguna mejora en este sentido, a pesar de las numerosas peticiones presentadas por un gran número de partes interesadas que exhortan al Banco a que tenga en cuenta los derechos humanos²³.

¹⁹ Kirk Herbertson, Kim Thompson y Robert Goodland, *A Roadmap for Integrating Human Rights into the World Bank Group* (Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales, 2010) y Galit A. Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank* (Stanford, California, Stanford University Press, 2012).

²⁰ La Política Operacional 4.10 sobre los pueblos indígenas comienza afirmando que dicha política “contribuye al cumplimiento de la misión del Banco de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los pueblos indígenas”.

²¹ Adam McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2010).

²² Carta de 28 titulares de mandatos especiales al Presidente del Banco Mundial, 12 de diciembre de 2014. Disponible en www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf

²³ Para acceder a toda la documentación oficial de la consulta sobre el borrador del marco propuesto, véase <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>.

III. Explicación de la aversión del Banco Mundial hacia los derechos humanos

34. Antes de pasar a examinar por qué el Banco debería cambiar su enfoque, es fundamental tratar de entender los motivos por los que hoy en día existe tal aversión a los derechos humanos dentro de la administración del Banco. Hay seis factores que parecen encerrar una importancia especial.

La cultura institucional

35. Desde su creación en 1944, el Banco ha tratado de presentarse como un organismo funcional y técnico que, por tanto, se encuentra por encima de la contienda política. Se consideró que era fundamental que la institución mostrase estas características para que no pareciera que se posicionaba a favor de una parte u otra en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y, después, en medio del tenso clima de la Guerra Fría. Esa imagen tecnocrática se refleja en la cultura interna del Banco, controlada por economistas. Esto, a su vez, afecta a la forma en que se modelan los objetivos institucionales y se formulan las justificaciones. Para poder adquirir cierta relevancia, los factores en la esfera de los derechos humanos deben presentarse en términos de efectos económicos, más que como asuntos de valores, derecho o dignidad²⁴. Al igual que los promotores de los derechos humanos se sienten incómodos ante el consecuencialismo de la economía, a menudo los economistas entienden los derechos como instrumentos rígidos, contrarios al mercado y demasiado centrados en el Estado. El problema reside en que el compromiso del Banco con los derechos humanos podría traer consigo un cambio de paradigma radical con consecuencias desconocidas²⁵.

36. Otro elemento institucional relevante es la presión de aprobar préstamos o, como se expresó en un famoso informe del Banco, de sacar el dinero para afuera²⁶. A pesar de las negaciones oficiales, estas presiones continúan. En este contexto, no es sorprendente que haya quien considere las salvaguardias sociales, y aún más los derechos humanos, como factores que podrían causar el aumento de los costos y el retraso de los préstamos. En un informe interno del Banco, se observó que la administración suele mostrarse desinteresada y reluctante con respecto a la labor relativa a las salvaguardias, a la que trata como una simple casilla que hay que marcar²⁷. No obstante, la reducción de las consideraciones relativas a las salvaguardias aumenta las probabilidades de que los proyectos presenten un diseño deficiente en el que no se incluyan elementos importantes para lograr resultados satisfactorios, se pase por alto la probabilidad de que produzca oposición y resistencia, se cree animadversión y se dañe la credibilidad del Banco. Asimismo, en dicho documento se asume, al contrario de lo que indican los resultados de un

²⁴ Véase, por ejemplo, Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank* y Fondo Fiduciario Nórdico y Banco Mundial, “Human rights and economics: tensions and positive relationships” (2012).

²⁵ Mac Darrow, “The Millennium Development Goals: milestones or millstones? Human rights priorities for the post-2015 development agenda”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, núm. 1 (2012).

²⁶ W. Wapenhans, “Effective implementation: key to development impact”, report of the Portfolio Management Task Force” (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992).

²⁷ Departamento de Auditoría Interna del Banco Mundial, “Advisory review of the Bank’s safeguard risk management” (16 de junio de 2014).

informe elaborado por un Grupo de Evaluación Independiente, que los costos de las salvaguardias superan sus beneficios²⁸.

Legalismo injustificado

37. Los objetivos y las políticas del Banco han cambiado de forma radical desde 1944. Su Convenio Constitutivo no hace mención alguna a su actual doble objetivo proclamado de acabar con la pobreza extrema y fomentar la prosperidad compartida. Los consejeros jurídicos del Banco han desempeñado una función clave en la interpretación inevitablemente dinámica del Convenio, necesaria para reflejar y justificar esta evolución.

38. El Directorio Ejecutivo es el encargado de decidir la interpretación del Convenio, mediante una votación de mayoría simple, con posibilidad de apelar ante la Junta de Gobernadores²⁹. En la práctica, los dictámenes jurídicos de los consejeros jurídicos han constituido la base de la mayor parte de las interpretaciones. Los consejeros jurídicos también prestan asesoramiento sistemático al Directorio Ejecutivo, así como al Presidente y el personal directivo superior, sobre diversos asuntos, entre los que se encuentra la interpretación del mandato³⁰. Los consejeros jurídicos más influyentes han reconocido la necesidad de adoptar un enfoque decidido y teleológico³¹.

39. La cuestión de los derechos humanos ha sido la excepción principal a esta regla general. Dado que las teorías del desarrollo han cambiado y el Banco se ha enfrentado a nuevos retos, los consejeros jurídicos no han tenido dificultad a la hora de justificar el compromiso del Banco con asuntos tales como la corrupción, el estado de derecho, la degradación ambiental y otras cuestiones nuevas. Entre estas cuestiones, solo los derechos humanos se clasifican como un asunto más político que económico, a pesar de la opinión de uno de los ex consejeros jurídicos, que afirmaba que los derechos humanos eran una parte inherente de la misión del Banco. Hoy en día, sigue siendo el Departamento de Asuntos Jurídicos el que dirige la “vigilancia” del tabú de los derechos humanos dentro del Banco³². Al parecer, esta es una práctica que puede observarse incluso dentro de los debates del Directorio Ejecutivo.

40. Resulta especialmente sorprendente que una de las cuestiones más complejas y polémicas a las que se enfrenta el Banco en el siglo XXI, a saber, una política de derechos humanos, no se resuelve a partir de análisis jurídicos o empíricos detallados, ni de debates transparentes que se desarrollen dentro del Banco, sino de un dictamen jurídico basado en la política del siglo pasado y en un modo de análisis jurídico que desde hace mucho tiempo se considera injustificado e insostenible en relación con casi cualquier otro asunto.

²⁸ Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

²⁹ Convenio Constitutivo del BIRF, artículo IX. Véase también Aron Broches, *Selected Essays: World Bank, ICSID, and Other Subjects of Public and Private International Law* (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995).

³⁰ Shihata, *The World Bank Legal Papers*.

³¹ Véase, por ejemplo, Shihata, *The World Bank Legal Papers* y Broches, *Selected Essays*.

³² Véase Sarfaty, *Values in Translation*.

Relativismo cultural

41. Resulta irónico que, a pesar de la idea generalizada de que el Banco se encuentra bajo la influencia de los intereses y valores occidentales, sea frecuente oír el argumento de que el Banco necesita evitar el discurso de los derechos humanos porque puede percibirse como una imposición de los valores occidentales a los países no occidentales. Tanto es así que los autores de un informe sobre los enfoques del desarrollo basados en el género y los derechos humanos sintieron la necesidad de abordar estas cuestiones en un anexo independiente³³. Si bien el debate sobre el relativismo cultural es muy enérgico tanto en los círculos políticos como en los académicos, el motivo de preocupación justificable no tiene que ver con la universalidad básica de las normas, que lleva mucho tiempo reafirmandose, sino con el grado de adecuación cultural que se demuestra en su aplicación³⁴. Para el Banco, el hecho de servirse de una justificación relativista para rechazar todo compromiso con las normas universales es contrario al derecho internacional. Las interpretaciones individuales de los derechos humanos siempre serán objeto de debate, al igual que las definiciones de la pobreza, el estado de derecho, la corrupción y muchas otras nociones que constituyen el núcleo de su trabajo. La evitación no sustituye a un compromiso complejo y matizado.

La sombra de las sanciones

42. El Banco tiene un largo, y generalmente infeliz, historial de relaciones entre las preocupaciones en materia de derechos humanos y las solicitudes que se le formularon para imponer sanciones a los Estados clientes. Estas solicitudes han procedido de diversas fuentes, entre ellas la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados Unidos de América y otros Gobiernos, así como de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG). En principio, el Banco ha rechazado la mayoría de estas peticiones basándose en el argumento de que están más relacionadas con la política que con la economía. Sin embargo, en la práctica, en algunas ocasiones ha sucumbido a la presión política y ha retrasado o retirado los fondos, aunque insistiendo en que sus medidas no equivalen a sanciones³⁵.

43. Un estudio de caso especialmente problemático, si puede considerarse bien intencionado, fue la decisión de febrero de 2014 de retrasar un préstamo para un proyecto sanitario de 90 millones de dólares a Uganda después de que este país aprobase la draconiana Ley contra la homosexualidad. El Banco sugirió que había actuado únicamente para garantizar que el proyecto sanitario no se vería afectado negativamente por esta ley. Sin embargo, el Presidente del Banco explicó que había actuado porque no tenía la seguridad de que el préstamo no daría lugar a discriminación o incluso a daños para la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales y trans.

³³ Banco Mundial y Fondo Fiduciario Nórdico, *Report of gender and human rights-based approaches in development* (2013).

³⁴ En su forma más extremista, el relativismo cultural afirma que no hay ni pueden aceptarse ideas trascendentales o transculturales del derecho y, por lo tanto, no puede justificarse que ninguna cultura ni Estado... intente imponer a otras culturas o Estados lo que debe entenderse como ideas relacionadas particularmente con él. Philip Alston y Ryan Goodman, *International Human Rights* (Oxford University Press, 2012).

³⁵ Los casos más conocidos son los de Chile en 1972, Kenya en 1991 y de nuevo en 2006, Indonesia en 1999 y la Federación de Rusia en el año 2000.

44. El Presidente intentó defender que la discriminación institucional grave tenía costos económicos que el Banco podría tener en cuenta de forma legítima, pero el mismo argumento se aplica a las formas de discriminación igual de problemáticas contra distintos grupos en un gran número de países en los que el Banco sigue operando y en respuesta a las cuales no ha adoptado medida alguna. El Banco no ha aportado ninguna justificación que explique por qué se eligió solo a Uganda entre los distintos países que cuentan con leyes que tipifican la homosexualidad como delito. Tampoco se ha proporcionado ninguna explicación sobre las razones por las cuales la discriminación contra la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales desencadenó las medidas, y no la discriminación oficial y a menudo muy arraigada que se comete contra otros grupos. Las medidas tampoco se basaron en ningún documento normativo elaborado con anterioridad. Y, finalmente, si el propio Banco hubiera estado implicado directamente en esta cuestión, habría podido defenderse en mayor medida la adopción de medidas correctivas urgentes, pero no ha sido el caso.

45. Aunque evidentemente no era la intención, la consecuencia más significativa de la decisión fue la de convencer a un número todavía mayor de países de que el Banco debería mantenerse al margen de las cuestiones de derechos humanos por miedo a que empezara a aplicar sanciones de forma más generalizada y tan impredecible como *ad hoc*.

46. El desafío consiste ahora en garantizar que existe un rayo de esperanza con respecto a ese incidente. El Banco debe desarrollar una política matizada que permita: evitar este tipo de incidentes en el futuro, rehuir las sanciones de ese tipo, excepto en las situaciones más extremas y predefinidas, y desarrollar una serie de políticas que sirvan para promover el respeto de los derechos humanos de manera constructiva y coherente con su mandato y con sus objetivos generales en materia de políticas.

Convertir al Banco Mundial en un vigilante de los derechos humanos

47. En varias ocasiones, los altos funcionarios del Banco han advertido de las nefastas consecuencias que podría tener el hecho de convertir al Banco en una especie de policía a nivel mundial, responsable de garantizar que sus Gobiernos clientes respetan los derechos humanos. Vista la lógica de las sanciones que se describe más arriba, ese miedo no es completamente infundado.

48. Sin embargo, existe una gran diferencia entre contar con una política de derechos humanos concebida específicamente y convertirse en encargado de hacer cumplir los derechos. Muchas otras organizaciones internacionales han adoptado políticas de este tipo, aunque ninguna de ellas se ha convertido en encargada de hacer que se cumplan. El régimen internacional de derechos humanos establecido se ha creado para colaborar con los Estados que son acusados de violaciones y encontrar la forma de alentar, facilitar y promover el cumplimiento de las normas internacionales. No hay ninguna razón por la que esa tarea deba traspasarse al Banco si este reconociese que los derechos humanos son relevantes para sus operaciones. Hay muchas formas en las que el Banco puede alentar o incluso prestar ayuda a los Estados para que diseñen políticas y proyectos coherentes con las obligaciones que estos Estados han contraído voluntariamente con arreglo a los tratados internacionales jurídicamente vinculantes que han ratificado. Es de notar el hecho de que las salvaguardias del Banco ya le exijan que tenga en cuenta las

obligaciones en materia de medio ambiente que los tratados internacionales les imponen a los países cuando realizan una evaluación ambiental y que haya logrado hacerlo sin dar lugar a demasiadas controversias³⁶

Competencia con otros prestamistas

49. Suele sugerirse que el hecho de obligar al Banco a tener en cuenta los derechos humanos lo pondría en una situación de desventaja con respecto a otros prestamistas, que podrían no hacerlo. En 2006, el entonces Presidente del Banco, Paul Wolfowitz, criticó al Gobierno y a los bancos de China por no cumplir las normas de derechos humanos y medio ambiente en los préstamos concedidos a África. En 2011, China superó al Banco en cuanto a volumen de préstamos para el desarrollo. La creación de nuevos bancos multilaterales de inversiones, así como el crecimiento de los bancos de desarrollo nacionales en países como el Brasil o la India, da lugar a que exista cada vez más competencia en el mercado de los prestamistas. Si bien el Banco Mundial siempre les ha restado importancia a estas sugerencias, la mayoría de los comentaristas sugieren que esos progresos le han conducido a una situación de presión competitiva.

50. De hecho, si los principales bancos nuevos no adoptan políticas de protección social adecuadas, habría razones suficientes para asumir que el Banco tendría menos capacidad para competir en cuanto al tiempo necesario para la planificación de proyectos, las condiciones ofrecidas a los prestatarios y la velocidad de desembolso. Tanto el Nuevo Banco de Desarrollo, que se autoproclama como una alternativa al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, dominados por los Estados Unidos³⁷, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura se crearon en 2015. Los Convenios Constitutivos de ambos reproducen la misma cláusula de “prohibición de actividad política” que el Convenio Constitutivo del Banco Mundial³⁸. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura está comprometido con la lucha contra los efectos ambientales y sociales, pero sigue por determinar qué tipo de normas y salvaguardias se adoptarán y cómo se incorporarán en ellas los derechos humanos. Estas cuestiones garantizarán que en el futuro se realizará el examen más cuidadoso posible.

51. La cuestión inmediata para el Banco Mundial consiste en decidir si la mejor estrategia es competir con los nuevos prestamistas en una espiral descendente o adoptar una posición de principio. A pesar de las evidentes tentaciones, hay argumentos contundentes a favor de este último enfoque. Las tenaces salvaguardias, tal como se indica más arriba, garantizan que se realiza una planificación racional, que se reducen los problemas posteriores, se facilita el apoyo público, se minimizan los costos de reputación para el prestamista y se garantizan mejores resultados globales. Los préstamos que se realizan en secreto, y sin tales precauciones, llevan aparejadas las semillas de un posible desastre, tanto para el prestatario como para el prestamista. La verdadera ventaja comparativa del Banco Mundial reside en prestar apoyo a los proyectos de gran calidad y mantener su papel de innovador, y no en prestar más a cualquier costo. Por supuesto, nada de esto significa que el Banco no

³⁶ Véanse, por ejemplo, las políticas operacionales 4.10 y 4.36.

³⁷ Véase <http://ndbbrics.org>

³⁸ Consúltese el artículo 13 e) del Convenio Constitutivo del Nuevo Banco de Desarrollo en <http://ndbbrics.org/agreement.html>; y el artículo 31 2) del Convenio Constitutivo del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en www.aiibank.org/uploadfile/2015/0629/20150629094900288.pdf

deba analizar las mejoras de eficiencia que podría lograr por otros medios que no impliquen socavar las normas y evitar las consideraciones sobre derechos humanos.

IV. La necesidad de un cambio: ¿por qué el Banco Mundial necesita adoptar un nuevo enfoque con respecto a los derechos humanos?

52. Basándose en el análisis anterior, las siguientes propuestas parecen resumir la práctica actual del Banco Mundial: a) habla sobre los derechos humanos en los contextos oficiales, pero este discurso no tienen ninguna consecuencia; b) reconoce el significado teórico de los derechos humanos en estudios y análisis de cuestiones en las que son indiscutiblemente importantes; c) garantiza que, por norma general, el Banco no se implica en ningún aspecto de los derechos humanos en sus operaciones y préstamos reales; d) está preparado para hacer excepciones cuando los imperativos políticos así lo requieren, incluso si esto implica un elevado nivel de incoherencia.

53. Hay muchas razones para afirmar que se necesita un nuevo enfoque. Las seis siguientes son especialmente convincentes.

54. En primer lugar, una política incoherente, *ad hoc* y opaca como la que existe en la actualidad no redundará en beneficio de nadie. El mundo ha cambiado de forma radical desde la década de 1980 y los derechos humanos son un componente inevitable de las políticas y debates nacionales e internacionales. Es de ilusos pensar que el Banco puede ser plenamente eficaz sin un compromiso significativo con toda esta esfera de actividad. Al tratar los derechos humanos como un tema tabú, el Banco ha dejado claro que hay una gran cantidad de cuestiones reconocidas universalmente como fundamentales para los programas de desarrollo y de erradicación de la pobreza que no pueden abordarse abiertamente ni incorporarse en su trabajo³⁹. Como se indica a continuación, el enorme esfuerzo que realiza para basarse en términos sustitutivos no podrá reemplazar nunca el compromiso con las normas y marcos de derechos humanos. El resultado es un personal y una administración con conocimientos relativamente limitados sobre la complejidad del régimen internacional de derechos humanos, que a su vez da lugar a miedos infundados, a que se evite el debate que en otras circunstancias sería algo normal, a una idea deficiente de cómo responder cuando los problemas de derechos humanos entran por sí mismos en el programa y la ausencia de una opinión creíble del Banco cuando estos problemas se debaten en otros contextos.

55. En segundo lugar, las políticas del Banco deben reflejar el estado actual del derecho internacional de los derechos humanos, y no la situación de la década de 1960 ni de 1980, cuando se congelaron las políticas existentes. Incluso a finales de la década de 1980, el derecho internacional de los derechos humanos estaba en su fase inicial y era objeto de bastantes controversias. Había relativamente pocos tratados de derechos humanos y muchos Estados no habían ratificado ninguno de ellos. La Guerra Fría predominó en el debate y lo tergiversó. Por el contrario, hoy en día todos los países del mundo son partes en múltiples tratados internacionales de derechos humanos y todos ellos participan de forma voluntaria en foros

³⁹ Véase Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial, *Results and Performance of the World Bank Group 2014* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2015).

internacionales en los que explican y justifican sus políticas y prácticas en materia de derechos humanos. En pocas palabras, a finales de la década de 1980 podría estar justificado sugerir que la mayor parte del régimen de derechos humanos era de naturaleza política. La situación ha cambiado en la actualidad y el derecho de los derechos humanos forma parte íntegra del régimen internacional.

56. En tercer lugar, en vez de ser una organización aislada, el Banco debe alinear su enfoque con el enfoque de casi todas las demás organizaciones internacionales principales. A mediados de la década de 1980, el Banco era una de las muchas organizaciones internacionales reticentes a participar en el régimen de derechos humanos. El ejemplo más claro que puede citarse es el del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que pasó gradualmente de una política que ignoraba las cuestiones relacionadas con los derechos durante la década de 1980 a convertirse en un organismo dedicado a promover las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta misma transición tuvo lugar en muchas otras organizaciones internacionales, de forma que en 2013 el Secretario General pudo adoptar una política denominada “Los derechos humanos primero”, en la que hace un llamamiento a las Naciones Unidas, así como a sus organismos, fondos y programas para que consideren los derechos humanos una responsabilidad fundamental de todo el sistema.

57. Desde enero de 2015, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha reconocido oficialmente “la importancia de los derechos humanos para [sus objetivos]...y está comprometido a apoyar ‘el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos’. [S]e abstendrá de apoyar actividades que puedan contribuir a la violación de las obligaciones en materia de derechos humanos de un Estado y de los tratados internacionales básicos a este respecto...”. Sin embargo, la política del PNUD contiene disposiciones destinadas a limitar sus obligaciones de derechos humanos. La política afirma que apoyará las iniciativas de los Estados para cumplir sus obligaciones sobre derechos humanos “según sea solicitado”, señala que el PNUD no cumple ninguna “función de vigilancia con respecto a estos derechos” y que “las obligaciones de debida diligencia exigen que el PNUD supervise la adherencia a sus políticas”⁴⁰. Esta formulación ha sido elaborada cuidadosamente para reconocer la importancia de los derechos humanos, pero también para calmar las preocupaciones de los Gobiernos y los funcionarios sobre el hecho de que la organización se implica en el cumplimiento de los derechos humanos.

58. Incluso en comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el Banco Mundial sigue siendo un caso atípico. Un estudio reciente del Banco concluyó que la mayoría de los otros BMD se refieren a los “derechos humanos” en términos ambiciosos y serviciales a la vez que reconocen la responsabilidad que tienen los clientes de respetarlos. Además, señala que el Banco Mundial lo hace únicamente en relación con los pueblos indígenas⁴¹. Por lo tanto, mientras el Banco Mundial contaba con buenos apoyos en la década de 1980 en su recelo para incorporar las normas de derechos humanos en su labor, ahora está prácticamente solo, junto con el Fondo Monetario Internacional, cuando insiste en que los derechos humanos son

⁴⁰ PNUD, *Estándares Sociales y Ambientales* (Nueva York, 2014).

⁴¹ Banco Mundial, “Comparative review of multilateral development bank safeguard systems” (mayo de 2015).

una cuestión de política que él debe, como principio jurídico, evitar, y que no forman parte íntegra del ordenamiento jurídico internacional.

59. En cuarto lugar, el Banco necesita alinear sus políticas operacionales con la teoría del desarrollo predominante, especialmente la suya propia. En 1999, Amartya Sen publicó un estudio decisivo titulado *Development as Freedom* (basado en las conferencias que ofreció en el Banco). Sen defendió de forma vehemente que la libertad, y el disfrute de una serie de derechos, son componentes clave para lograr un desarrollo significativo. Más recientemente, William Easterly ha argumentado que la causa de la pobreza es la ausencia de derechos políticos y económicos, la ausencia de un sistema político y económico libre que encuentre las soluciones técnicas necesarias para resolver los problemas de los pobres. Desestimó las políticas que pretenden separar de forma artificial los derechos humanos del desarrollo por ser ilusiones tecnocráticas⁴². El propio Banco ha hablado a menudo sobre el consenso que ha surgido desde el final de la guerra fría, que reconoce que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, según se proclama en la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada por consenso por 171 Estados en 1993. Manteniendo firmemente la ilusión tecnocrática, no en su trabajo conceptual sino en sus operaciones, donde realmente importa, el Banco no solo se ha situado al margen del pensamiento y las políticas predominantes sobre el desarrollo que suelen respaldar todos los Estados, sino que ha enviado el mensaje de que los derechos y el desarrollo pueden (y, en su caso, deben) mantenerse separados, lo cual puede que sea todavía más problemático. No deben subestimarse las repercusiones de este ejemplo tan negativo.

60. En quinto lugar, el Banco necesita al menos una política de debida diligencia convincente que le permita adaptar o rechazar los proyectos que, de otra forma, darían lugar a violaciones de los derechos humanos, o las respaldarían. A sus políticas de salvaguardias se las ha denominado a menudo políticas “que no causan daño”, pero la escasa atención que prestan al conjunto completo de obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados ha dado lugar a que se crea que han ocurrido muchas violaciones graves de los derechos humanos en los proyectos financiados por el Banco⁴³. El Relator Especial no está en situación de juzgar la precisión de ninguna de las denuncias concretas de violaciones de derechos, ni tampoco es necesario que lo haga en el presente informe. Es suficiente con señalar que los propios informes internos del Banco han dejado claro que los acuerdos de salvaguardias han demostrado a menudo ser inadecuados. Los informes presentados por el Panel de Inspección del Banco han señalado problemas significativos en proyectos concretos y un informe del Departamento de Auditoría Interna sobre los programas de reasentamiento ha revelado que existen graves deficiencias

⁴² William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor* (Nueva York, Basic Books, 2013).

⁴³ Véase el informe del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación sobre el Banco Mundial, *Evicted and Abandoned: The World Bank's Broken Promise to the Poor*, en www.icij.org/project/world-bank, y los siguientes informes de Human Rights Watch: *Bajo su propia responsabilidad: Represalias contra detractores de proyectos del Banco Mundial* (junio de 2015) y *Waiting Here for Death: Displacement and 'Villagization' in Ethiopia's Gambella Region* (2012).

sistémicas⁴⁴. Dicho sea en su honor que el Banco respondió a este último informe anunciando reformas amplias⁴⁵. Sin embargo, estos informes de evaluación proporcionan pruebas determinantes de la necesidad de adoptar un enfoque más sostenido y mejor integrado que refleje el conjunto completo de normas internacionales de derechos humanos y no una lista estática de las preocupaciones específicas que actualmente son objeto de vigilancia. La integración de los derechos humanos en las políticas operacionales es necesaria para cumplir con el objetivo de “no causar daño” del Banco.

61. En sexto lugar, al negarse a tener en cuenta cualquier información que proceda de fuentes de derechos humanos, el Banco se sitúa en una burbuja artificial que excluye información que podría enriquecer en gran medida su entendimiento de la situación y los contextos en los que trabaja. Esto afecta especialmente a los materiales generados por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a los titulares de mandatos especiales y al proceso de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, así como a los análisis generados por ONG. Resulta sorprendente que el Banco consulte periódicamente a los dirigentes religiosos, como hizo en la mesa redonda con dirigentes religiosos que celebró en 2015, pero no mantenga reuniones similares con expertos en derechos humanos.

V. ¿Qué cambiaría con una política de derechos humanos?

62. Las dos respuestas más habituales de los funcionarios del Banco ante las sugerencias sobre la necesidad de adoptar una política de derechos humanos se contradicen mutuamente. La primera adopta distintas formas, que sugieren que una reforma de ese tipo transformaría la naturaleza del papel del Banco, abriría una caja de Pandora, crearía confusión política o sería ingestionable en general. La segunda es que el Banco ya hace tanto por promover la realización de los derechos humanos que un cambio de las políticas supondría poca diferencia y, por lo tanto, no es necesario. El argumento suele ser algo así: “al mejorar el acceso a los bienes y servicios como la atención médica, la educación y el agua y sacando a la gente de la pobreza, el Banco promueve el disfrute de los derechos humanos en muchos países. La atención que presta a la gobernanza contribuye a mejorar los derechos humanos, el hincapié en las consultas mejora el derecho de las personas a la participación y sus publicaciones suelen reconocer la importancia de los derechos humanos. Al final del día, el Banco puede utilizar un lenguaje diferente al del derecho de los derechos humanos, pero sus objetivos son los mismos”.

⁴⁴ Véase, p. ej., Panel de Inspección, Banco Mundial, Informe y recomendaciones, “Republic of Uzbekistan: second rural enterprise support project” (P109126) y “Additional financing for second rural enterprise support project” (P126962) (9 de diciembre 2013).

⁴⁵ Banco Mundial, “Action plan: improving the management of safeguards and resettlement practices and outcomes” (4 de marzo de 2015), disponible en <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/3/71481425483119932/action-plan-safeguards-resettlement.pdf>.

63. El último de estos argumentos se refleja en la siguiente declaración: “De hecho, ha sido posible integrar los derechos humanos (mediante los principios que se derivan del marco de derechos humanos) sin contar con un enfoque explícito, como puede verse en la labor de algunas instituciones financieras internacionales”. Pero en la siguiente oración, el mismo informe establece una refutación evidente de esta afirmación: “una posible deficiencia de un enfoque de este tipo es el riesgo de ‘renovación retórica’, que implica un uso superficial de los términos de los derechos humanos en el desarrollo sin que se produzca una incorporación plena de las obligaciones o principios de derechos humanos”⁴⁶.

64. La cuestión clave, por lo tanto, consiste en determinar si es realmente importante que el Banco utilice el lenguaje de los derechos humanos u opte por alternativas que se consideran menos políticas o polémicas. Después de todo, si promueve la igualdad de género, ¿importa realmente si se utiliza el lenguaje de los derechos humanos o si se hace referencia a las normas de las Naciones Unidas o a la labor de órganos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer? O si el Banco trabaja para aumentar el acceso al agua y el saneamiento, ¿a quién le importa si los clasifica de derechos humanos o no? O si el Banco habla sobre los problemas de inclusión, participación, gobernanza y estado de derecho, ¿importa si estas cuestiones se enmarcan en el discurso del Banco o si se expresan en términos de obligaciones del Estado en materia de derechos humanos? O si se presta especial atención a la asistencia de quienes viven en la pobreza extrema, ¿a quién le importa si el Banco no menciona explícitamente el derecho humano a la protección social? Es cierto que lo que cuentan son los resultados, ¿pero no se concede importancia alguna al uso correcto del lenguaje?

65. Sin embargo, el uso de un marco y un discurso de derechos humanos en realidad marca una gran diferencia, razón por la cual el Banco se resiste tanto a utilizarlos y sigue tan empeñado en la búsqueda interminable de alternativas lingüísticas que le permitan abordar las mismas preocupaciones. Los derechos humanos proporcionan un contexto y un marco detallado y equilibrado, aluden a las obligaciones jurídicas específicas asumidas por los Estados en virtud de los diversos tratados de derechos humanos; ponen de relieve el hecho de que hay determinados valores que no son negociables; aportan cierto grado de seguridad normativa, y traen a colación definiciones cuidadosamente acordadas de derechos específicos que son fruto de décadas de reflexión, debate y adopción de decisiones judiciales. Y lo que es más importante: el lenguaje de los derechos reconoce la dignidad y voluntad de todas las personas (independientemente de su raza, género, condición social, edad, discapacidad o cualquier otro factor diferenciador) y está deliberadamente orientado a empoderarlas. Ya sea en el hogar, en las aldeas, en la escuela o en el lugar de trabajo, o en el intercambio político de ideas, hay una gran diferencia entre pedir que se cumplan los derechos humanos establecidos a la igualdad o al agua y hacer una petición o solicitud general, y los derechos humanos son inseparables de la noción de rendición de cuentas. Cuando los derechos se ignoran o se violan, debe haber rendición de cuentas.

⁴⁶ Banco Mundial y OCDE, *Integrating Human Rights into Development*.

66. Esto puede aplicarse a la difícil situación de quienes viven en la pobreza extrema, que siguen estando marginados, estigmatizados y supeditados a la condescendencia y la caridad en la mayor parte de las sociedades. El reconocimiento de sus derechos humanos no les garantiza el acceso a alimentos, educación o atención médica, pero reconoce su dignidad y voluntad, los empodera a ellos y a sus defensores, y plantea un punto de partida para entablar un importante debate en torno a la asignación de los recursos de la sociedad en contextos en los que sistemáticamente se han estado ignorando los intereses de dichas personas. El hecho de asumir que estas dimensiones pueden ignorarse constituye una ilusión tecnocrática, dado que es el personal del Banco quien diseña los proyectos y políticas que se dirigen de forma burocrática. De la misma forma, constituye una diferencia enorme que las reformas educativas se basen en el derecho a la educación de los beneficiarios, en contraposición a las buenas intenciones o la generosidad del Banco Mundial.

67. Finalmente, no es necesario repetir en este informe los convincentes argumentos éticos, jurídicos e instrumentalistas que se han aportado en la amplia literatura sobre la integración de los derechos humanos en las políticas y programas de desarrollo. Irónicamente, nunca se han analizado los argumentos de forma tan sistemática como en la propia publicación del Banco Mundial sobre la integración de los derechos humanos en el desarrollo, producida en colaboración con la OCDE.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

68. **A casi todos los efectos, el Banco Mundial es una zona libre de derechos humanos. En concreto, en sus políticas operacionales, trata a los derechos humanos más como una enfermedad infecciosa que como valores y obligaciones universales. El obstáculo más grande para avanzar hacia un enfoque adecuado es la interpretación anacrónica y contradictoria de la “prohibición de actividad política” que se recoge en su Convenio Constitutivo. En consecuencia, el Banco es incapaz de comprometerse de forma significativa con el marco internacional de derechos humanos y de prestar asistencia a sus países miembros a la hora de cumplir con sus propias obligaciones de derechos humanos. Esta situación limita su capacidad de tener debidamente en cuenta los aspectos de su labor dentro de los países en relación con la economía social y política, y contradice y debilita el constante reconocimiento de la comunidad internacional de la relación fundamental existente entre los derechos humanos y el desarrollo. Asimismo, impide al Banco poner en práctica gran parte de sus propias investigaciones y análisis de políticas, lo cual señala la indispensabilidad de las dimensiones de los derechos humanos en muchos problemas básicos de desarrollo.**

69. Uno de los aspectos más sorprendentes de la relación entre el Banco Mundial y los derechos humanos es la escasa reflexión que ha hecho sobre cómo debería ser una política de derechos humanos en la práctica. Como resultado, esta perspectiva ha adquirido un carácter aterrador y los funcionarios del Banco suelen sugerir que si entra en vigor una política como esta habrá consecuencias nefastas. Aunque se puede argumentar que estos miedos reflejan bien la intención de hacer cundir el miedo, bien una falta de conocimientos, o ambas, el problema real es que no ha habido nada que se parezca ni lo más mínimo a un proyecto sobre la mesa. Independientemente de que al final el Banco mantenga, ajuste o cambie su política existente, resulta fundamental que esta sea convincente y transparente, y que esté basada en principios. Las recomendaciones que figuran a continuación ofrecen algunas indicaciones acerca de cómo podría ser en la práctica la política de derechos humanos del Banco.

B. Recomendaciones

70. Nadie ajeno al Banco puede prescribir la receta ideal que debe seguir a la hora de adoptar una política de derechos humanos. Hay muchas opciones y vías que podrían seguirse razonablemente. El Banco es una organización muy especial y necesitará una política concebida específicamente que tenga en cuenta de forma adecuada las múltiples preocupaciones que sin duda alguna se expresarán. Lo más importante es que haya una discusión transparente, basada en una reflexión detenida a través de propuestas.

71. La iniciativa debe proceder del Presidente y del personal, como ha sucedido con casi todas las principales iniciativas políticas de este tipo. No puede esperarse que el Directorio Ejecutivo debata de forma significativa una propuesta abstracta en ausencia de un análisis detallado.

72. Al mismo tiempo, es necesario que los países miembros, y especialmente los miembros del Directorio Ejecutivo, empiecen a plantearse seriamente cómo debería ser una política de ese tipo y no simplemente decir que están a favor o en contra de ella.

73. Los Gobiernos necesitan examinar especialmente las formas de asegurar que existe coherencia normativa entre las posturas que adoptan en los foros de derechos humanos y las que adoptan en el contexto del Banco.

74. Las preocupaciones legítimas de los Gobiernos, del personal del Banco y de otras partes interesadas deben ponerse sobre la mesa y debatirse debidamente. Hay cuestiones difíciles de abordar. La experiencia de las muchas otras organizaciones internacionales que han adoptado políticas de derechos humanos durante el último decenio o más debería ser de gran ayuda para disipar muchas de las preocupaciones expresadas por los funcionarios del Banco.

75. Los distintos representantes de la sociedad civil también necesitan pensar de forma más sistemática y matizada qué les gustaría ver exactamente de una iniciativa de derechos humanos. Según el Relator Especial, se puede debatir si algunas de las funciones que se le han asignado al Banco en el pasado son o no adecuadas. No puede esperarse que el Banco asuma la responsabilidad de cumplir las expectativas de todas las peticiones en materia de derechos humanos que pueden hacerse en una situación dada. Lo que cabe esperar razonablemente de él es limitado y hay cuestiones legítimas en relación con su mandato y los respectivos papeles que deben desempeñar los diferentes actores. El hecho de formularle al Banco peticiones poco razonables solo refuerza los miedos de quienes intentan resistir el cambio en esta esfera en la actualidad.

76. El Banco debe retirar las barreras que se han erigido debido a su interpretación anacrónica, artificial e injustificable de la “prohibición de actividad política” contenida en su Convenio Constitutivo. Ciertamente es posible que el Banco tenga la tentación de abordar algunas cuestiones utilizando enfoques “de actividad política” prohibidos y que estos deberían vigilarse. Sin embargo, las medidas positivas diseñadas para promover el respeto de las obligaciones vinculantes contraídas en virtud de los tratados de derechos humanos por los Estados prestatarios no cruzarían esa línea por norma general. Por supuesto, mucho dependerá de cómo se aborde la cuestión, pero una prohibición total de una actividad de este tipo por ser política estaría totalmente injustificada. De la misma forma que se ha interpretado que la frase “consideraciones económicas” da cabida a las medidas del Banco para luchar contra la corrupción y promover la reforma de la justicia penal y el estado de derecho, también puede entenderse que da cabida a una política que tenga en cuenta las consecuencias económicas de ignorar o violar los derechos humanos en un proyecto concreto.

77. El punto de partida de cualquier política consiste en reconocer que los derechos humanos son relevantes para el doble objetivo del Banco. Cómo debería manifestarse exactamente esta relevancia en distintas situaciones y políticas es una cuestión que debe explorarse y desarrollarse con el tiempo. Tiene sentido, en tales contextos, avanzar con la debida velocidad. A largo plazo, será necesario un cambio en la cultura del Banco, como se ha señalado a menudo, en relación con las salvaguardias y otras preocupaciones mediante mecanismos internos de evaluación. Cuando el UNICEF adoptó una política basada en los derechos del niño, la cultura interna tardó bastante tiempo en cambiar, como será el caso de otros organismos. La formación constituirá un componente esencial, pero si hay alguna organización que puede controlar una nueva dirección normativa de este tipo, es el Banco.

78. La colaboración con los expertos y mecanismos de derechos humanos debería convertirse en algo habitual. Que el Consejo de Derechos Humanos invitara al Presidente del Banco para debatir este asunto y entablar un diálogo con sus miembros sería un buen punto de partida. El Banco debería crear un foro en el que pudiera colaborar de manera periódica con los líderes de derechos humanos, tal como ha hecho con los dirigentes religiosos.

79. El principio normativo general, que ya se ha aceptado en relación con las salvaguardias, es que el Banco debería seguir aplicando la norma de “no causar daño” mediante su propia participación. Lo lejos que el Banco puede o debe llegar para intentar producir políticas públicas que no influyan directamente en lo que apoya está abierto a debate. Una vez más, algunas de las peticiones formuladas en este ámbito parecen ser a la vez poco realistas y contraproducentes.

80. El Banco debería contar con una política de diligencia debida que describa algunas de las circunstancias en las que no podría seguir prestando apoyo a un proyecto concreto. La política de diligencia debida de las Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz tiene relación directa con este asunto. Hay razones para creer que, en muchos casos que posteriormente fueron controvertidos, el Banco podría haber promovido cambios relativamente menores para que algunos de los proyectos fueran menos vulnerables a las críticas por motivos de derechos humanos. Como afirma el antiguo aforismo, más vale prevenir que lamentar.

81. Todas las partes interesadas deben reflexionar sobre la cuestión de las “sanciones” impuestas a los Estados prestatarios como respuesta a las violaciones de los derechos humanos. En el pasado, estas políticas han sido arbitrarias, incoherentes e incluso contraproducentes con demasiada frecuencia. Si el Banco tuviese que sancionar a todos los Estados miembros acusados de una violación grave de los derechos humanos, tendría muy pocos prestatarios y solo unos pocos prestamistas. Mientras se siga considerando que las sanciones son el elemento principal en una política de derechos humanos, muchos Gobiernos seguirán resistiéndose a avanzar en este ámbito. Basándose en la experiencia hasta la fecha, su postura no es difícil de entender. El debate debe ir más allá de la mentalidad de las sanciones y dar un giro más positivo y matizado.

82. Debe asumirse que las medidas para hacer que se respeten los derechos humanos son la prerrogativa del Consejo de Derechos Humanos y de otros órganos políticos pertinentes de las Naciones Unidas, y no del Banco Mundial.

83. Otro de los principios fundamentales en cualquier política del Banco debería ser el de alentar y prestar asistencia a los Gobiernos para que cumplan sus obligaciones actuales de derechos humanos en virtud del derecho internacional. Otras organizaciones internacionales tienen el objetivo explícito de hacer esto y el Banco lo ha hecho desde hace tiempo en relación con las obligaciones internacionales derivadas de tratados sobre el medio ambiente.

84. En general, la política del Banco debería enfatizar las formas en que debe prestarse apoyo, asesoramiento y asistencia positivos a los Estados en relación con los derechos humanos. Podría empezar estableciendo un programa de asistencia a los Gobiernos que deseen establecer mecanismos institucionales nacionales para promover la integración de los derechos humanos en las políticas de desarrollo.

85. El Banco debería adoptar una política que aborde los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos. Sus frecuentes afirmaciones de estar haciendo esto de forma casi involuntaria no son persuasivas, pero hay muchas cosas que podría hacer para promover un programa básico en este ámbito que añada un valor enorme a lo que ha logrado hacer hasta ahora la comunidad internacional.

86. Finalmente, quienes piden al Banco Mundial que adopte una política de derechos humanos deben prestar la misma atención a las políticas que adoptan otros prestamistas multilaterales. El Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura son especialmente importantes en este aspecto.
