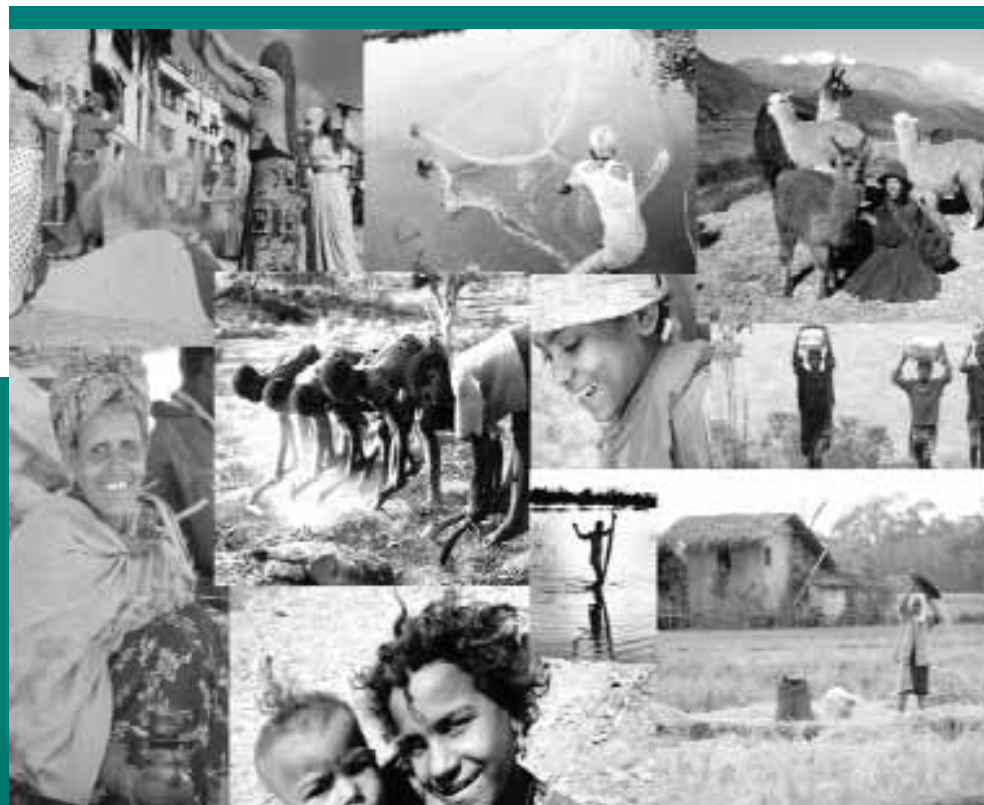


Estrategia del Banco Mundial sobre Gobernanza y Anticorrupción

– una Perspectiva desde la Sociedad Civil



Un documento de referencia de CIDSE

Agosto 2006



CIDSE
Coopération Internationale pour le
Développement
et la Solidarité



Este documento ha sido escrito por Zoë Wildig/CAFOD and Caoimhe De Barra/Trócaire para el Grupo de Trabajo CIDSE/CI sobre Recursos para el Desarrollo. El análisis y las propuestas presentadas en este documento no necesariamente reflejan los puntos de vista de CIDSE y las entidades miembros de Caritas Internationalis, ni de las organizaciones participantes en la encuesta de CIDSE sobre gobernanza y cuya lista se encuentra en el Anexo 1.

Este documento ha sido endorsado por las siguientes organizaciones socias de CIDSE:

Asian Social Institute, Filipinas

Caritas Camerún

Catholic Economic Justice Network / AMECEA, Kenia

Centre de Promotion Agricole du Sénégal (CPAS), Senegal

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Honduras

Christian Aid, Burundi

Civil Society for Poverty Reduction (CSPR), Zambia

Forum National Dette et Pauvreté, Côte d'Ivoire

Hakikazi Catalyst, Tanzania

Instituto Comboniano, Mozambique

Integrated Pastoral Development Initiative (IPDI), Filipinas

Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR), Zambia

Kenya Debt Relief Network (Kendren), Kenia

La'o Hamutuk, Timor del Este

Luta Hamutuk, Timor del Este

Peace Tree Network, Kenia

Salesian Delegation of Mozambique, Mozambique

Tanzania Ecumenical Dialogue Group (TEDG), Tanzania

Transparency International, Sudáfrica

Uganda Debt Network (UDN), Uganda

Slaves, Angola

Otros

+ Abba Tesfaselassie Medhin, Obispo de Adigrat Eparchy, Etiopía

CIDSE (Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad) es una coalición de 15 agencias católicas para el desarrollo de Europa y Norte América, las cuales comparten una visión común sobre la erradicación de la pobreza, la justicia social y una estrategia común para programas de desarrollo, educación para el desarrollo y cabildeo.

Información de contacto:

Dirección: Rue Stévin 16, 1000 Brussels, Belgium

Sitio web: <http://www.cidse.org>

Persona de contacto: Caroline Contencin

Tel: (32) 2 233 37 53

Fax: (32) 2 230 70 82

Email: contencin@cidse.org

Contenidos

Lista de Acrónimos	1
Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	5
2. El Enfoque del Banco sobre Gobernanza y Anticorrupción	7
3. Compromisos a Nivel de País	12
3.1 Análisis de Gobernanza y el CAS	12
3.2. Condicionalidades en los Préstamos para Políticas de Desarrollo	15
3.3 El Rol del Banco con Respecto a la Sociedad Civil	20
4. Corrupción en Proyectos del Banco	23
5. Colaboración Global	27
6. Reforma Interna y Transparencia en el Banco Mundial	30
7. Conclusiones y Recomendaciones	33

Lista de Recuadros:

Recuadro 1: Aumento de las Condicionalidades para la Gobernanza	15
Recuadro 2: Lista de Preguntas sobre Reforma PFM	17
Recuadro 3: Malawi: Privatización de ADMARC	18
Recuadro 4: Evaluación de Ejecución Mutua en Mozambique	19
Recuadro 5: Intervención Poco Sabia del Banco en Uganda	21
Recuadro 6: Monitoreo Ciudadano del Gobierno Local: Timor del Este	22
Recuadro 7: Resultados Perversos en Pakistán	24
Recuadro 8: Lecciones de Chad / Camerún: Escuchar a la Sociedad Civil	25

Anexos:

Anexo 1: Participantes en la Encuesta de CIDSE sobre Gobernanza	37
Anexo 2: Miembros del Grupo de Trabajo de CIDSE /CI sobre Recursos para el Desarrollo	38

Acrónimos

ADMARC	Corporación de Desarrollo Agrícola y Marketing
CAS	Estrategia de Asistencia de País
CIDSE	Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
CPIA	Política de País y Evaluación Institucional
DAC	Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OECD
DC	Distrito de Columbia (Estados Unidos)
ED	Director Ejecutivo
EIR	Revisión de la Industria Extractiva
EITI	Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas
FLEG	Ley de Reforzamiento Forestal y Gobernanza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTAP	Proceso de Arbitraje Justo y Transparente
GBS	Apoyo al Presupuesto General
GMR	Informe de Monitoreo Global
IDA	Asociación para el Desarrollo Internacional
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
INT	Departamento de Integridad Institucional
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ONG	Organización No-Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PARPA	Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción del Crecimiento Económico (traducido del portugués)
PEFA	(Public Expenditure and Financial Accountability) Responsabilidad Financiera y del Gasto Público
PRSC	Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza
PRSP	Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza
PSIA	Evaluación de Impacto Social y de Reducción de la Pobreza
PWYP	Publica Lo Que Pagas
UIP	Unidad de Implementación de Proyecto
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
WBI	Instituto del Banco Mundial

RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace más de diez años la gobernanza ha llegado a ser un tema central en el discurso del desarrollo. Esto se basa en el reconocimiento que la existencia de organismos fuertes y responsables en la rendición armonizada de cuentas (accountable institutions), el compromiso político para la gestión efectiva del Estado y una sociedad civil viva y organizada son factores fundamentales para el desarrollo equitativo. Hay también un mayor interés de los donantes en mejorar la gobernanza y combatir la corrupción, lo cual está vinculado a un incremento en la ayuda para el desarrollo y a un mayor escrutinio público de esa ayuda en los países donantes. El Presidente Wolfowitz ha hecho de la anticorrupción un asunto clave para el Banco Mundial, impulsando el diseño de una amplia estrategia para ayudar a sus países miembros a fortalecer la gobernanza y profundizar la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, para la sociedad civil el Banco sufre de una abrumadora falta de legitimidad y credibilidad cuando trata temas de gobernanza. Esto se debe a la falta de transparencia y de responsabilidad en la rendición armonizada de cuentas en las propias estructuras del Banco y en la manera como éste hace negocios, en el enfoque predominante del Banco de liberalización económica y en el nivel de corrupción encontrado en los proyectos del Banco. Desde nuestro punto de vista, el Banco tiene estrechas concepciones operacionales sobre gobernanza y anticorrupción basadas largamente en su agenda de política económica. Por el contrario, los desafíos de gobernanza están profundamente arraigados en las estructuras políticas y sociales de un Estado. Los grupos de actores nacionales y locales, incluyendo la sociedad civil, miran los asuntos políticos de un país en formas tales que los actores externos rara vez

pueden lograrlo.

Al mismo tiempo que desarrolla su nueva Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción creemos que el Banco necesita cambiar su manera de trabajar. Es necesario que el Banco reduzca su imposición de políticas basadas en análisis externos, mejore su capacidad de respuesta a las organizaciones locales e incremente sus niveles de transparencia y rendición armonizada de cuentas en su estructura y operaciones. Además, creemos que el Banco juega un papel limitado y específico en apoyo al trabajo de gobernanza y anticorrupción, por lo cual no debería asumir un rol como árbitro principal de los más altos estándares en estas áreas ni otras instituciones deberían verlo como tal.

CIDSE cree que el directorio, el personal y los accionistas del Banco necesitan reconsiderar el rol del Banco en apoyo a una mejor gobernanza:

- Reconociendo la naturaleza política de la gobernanza, pero limitando las intervenciones del Banco a unas cuantas áreas específicas de su competencia.
- Animando que agentes nacionales y foráneos lleguen a compromisos políticos respecto al manejo de un país y sus recursos sobre las bases de un consenso nacional antes que desde iniciativas lanzadas por los donantes.
- Aumentando significativamente su respuesta a la corrupción, en los casos cuando las corporaciones y Bancos del Norte son cómplices en el saqueo ilícito de los recursos de los países del Sur.

Otros puntos claves que se abordarán en este documento se desarrollan en los siguientes encabezados.

El enfoque del Banco sobre gobernanza y anticorrupción

- La corrupción debe ser vista como parte de un conjunto complejo de desafíos para la gobernanza y no solamente como una amenaza a los recursos y reputación del Banco.
- El Banco necesita reconocer y entender mejor la naturaleza política de los asuntos de gobernanza al mismo tiempo que limita el alcance de su propio trabajo sobre gobernanza a pocas áreas de su competencia, como puede ser el manejo de las finanzas públicas orientadas al ciudadano.
- Los préstamos a países deben continuar con la excepción de situaciones cuando se cometan abusos serios a los derechos humanos, identificados por agencias internacionales especializadas. Los criterios y los procesos del Banco que conduzcan a decisiones de no otorgamiento de préstamos (no-lending decisions) deben ser explícitos, consistentes y transparentes.

Estrategia de asistencia de país (CAS) y evaluación de la gobernanza

- El Banco debería basar sus evaluaciones sobre gobernanza en análisis independientes, llevados a cabo de manera transparente y con un máximo de contribución local.
- En la medida de lo posible tales análisis deberían ser ejecutados juntamente por el gobierno, el Banco y otros donantes.
- En todos los casos, los procesos y resultados de los análisis sobre gobernanza y su impacto en la política del Banco y su programación deben ser hecho públicos y sometido a escrutinio de las organizaciones locales.

- El Banco debería trabajar con otros donantes para apoyar la construcción de capacidades en análisis independientes de gobernanza local.
- El Banco no debería jugar un papel como árbitro principal de altos estándares de gobernanza o anticorrupción, ni en un ámbito general ni en el ámbito de un país específico.

Condicionalidades

- El Banco no debe poner condiciones externas a sus préstamos. Se deberían alcanzar algunos acuerdos mutuamente aceptados entre el Banco y el gobierno sobre las obligaciones de cada parte para asegurar que los recursos sean transferidos y usados con transparencia y de manera responsable para el propósito definido.
- Tales acuerdos deberían sujetarse a un escrutinio ex-ante por actores locales, incluyendo el parlamento y la sociedad civil.

El papel del Banco con respecto a la sociedad civil

- El Banco no debería asumir un papel de liderazgo entre donantes en apoyo de la sociedad civil. Cualquier financiamiento debe ser provisto a través de mecanismos neutrales.
- El Banco puede tener participación en el dialogo de políticas de alto nivel pero no debería desplazar a los ciudadanos ni a otros actores locales, incluso en democracias relativamente débiles, interviniendo en procesos políticos o determinando políticas bilaterales.
- El Banco no debería usar condicionalidades para aumentar la participación social.

La corrupción en los proyectos del Banco

- El Banco debería trabajar consistentemente para asegurar el fortalecimiento de los sistemas nacionales, evadiendo la delimitación de proyectos y el establecimiento de Unidades de Implementación de Proyectos.
- Evaluaciones de Impacto Social y Reducción de la Pobreza (PSIAs), ex-antes e independientes, deben ser consideradas en todas las propuestas para proyectos apoyados por el Banco.
- El Banco debería fortalecer los Estándares de Sostenibilidad Social y Ambiental (EIR), la Política de Revelación de Información y los Principios de Ecuador, e implementar plenamente las recomendaciones de la reciente Revisión de la Industria Extractiva.

Colaboración global

- El Banco debería promover en todos los países la total ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC) y un efectivo sistema de monitoreo para que la UNCAC aporte mayor transparencia y participación pública.
- El Banco debería apoyar vigorosamente la restitución de los activos robados como resultado de casos de corrupción.
- El Banco debería apoyar la auditoría independiente y anulación de todas las deudas que podrían ser ilegítimas. Asimismo, debería apoyar un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente para tratar tales casos.

- El Banco debería desarrollar una estrategia coherente para lograr que la sociedad civil participe efectiva y significativamente en proyectos en torno a la Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas (EITIs) en los que el Banco esté involucrado.
- El Banco debería promover una más amplia aplicación de EITIs para abordar la transparencia en los arreglos contractuales y fiscales que determinan flujos de recursos.

Reforma interna

- La estructura de gobernanza del Banco debería ser radicalmente revisada para dar voz y una representación justa a los países en desarrollo.
- El Banco debería emprender una revisión de su política de revelación de información, priorizando el acceso público a la información sobre las operaciones del Banco, sus políticas, estrategias y decisiones de su Directorio.
- El Banco debería revisar de manera integral su estructura de incentivos para el personal, priorizando incentivos para preparación e implementación de proyectos y programas con plena participación social, profunda comprensión del contexto de gobernanza y mayor transparencia.
- Debería clarificarse el rol del Departamento de Integralidad Institucional del Banco y se deberían establecer sistemas para rendición de cuentas de dicho Departamento.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de diez años la gobernanza ha llegado a ser un tema central dentro del discurso del desarrollo. Esto se basa en el reconocimiento que la existencia de instituciones fuertes y responsables en la rendición de cuentas (accountability), el compromiso político para un efectivo manejo del Estado y una vital y organizada sociedad civil son factores fundamentales para el desarrollo equitativo. Hay también un mayor interés de los donantes en mejorar la gobernanza y combatir la corrupción, lo cual está vinculado a un incremento en la ayuda para el desarrollo y que fue prometido tanto en la Conferencia del 2002 de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo como en la Cumbre del 2005 del G8 en Gleneagles, Escocia.

Sin embargo, a medida que se busca contribuir a una mejor gobernanza es fácil para los donantes pasar por alto lo esencial. Los desafíos de gobernanza están profundamente arraigados en las estructuras políticas y sociales de un Estado. Tres agentes que perpetúan grandemente la corrupción son la profunda desigualdad social, la detención del poder y los recursos del Estado por parte de una élite y una gobernanza que no rinde cuentas. Grandes intereses políticos y económicos se resisten al cambio e, indudablemente, muy a menudo son incitados por el trabajo de los mismos donantes (como cuando crean un clima de inversión dirigido a inversionistas extranjeros pero donde únicamente la élite local gana, fortificando su poder). Las políticas neopatrimoniales, usualmente con raíces en el poder de las estructuras coloniales, institucionalizan la corrupción y una pobre gobernanza.

Los grupos de actores nacionales y locales, incluyendo la sociedad civil, observan estos hechos políticos en formas que los actores externos rara vez los captan.

Como habremos de discutir en este documento, las implicaciones para el Banco son complejas e involucran un cambio en su forma de trabajar para reducir la imposición de políticas basadas en análisis externos, aumentar su capacidad de respuesta a los actores locales e incrementar su propia transparencia y responsabilidad en la rendición de cuentas.

Aunque el Presidente del Banco Mundial Paul Wolfowitz hizo recientemente de la anticorrupción un asunto de alta prioridad para el Banco, este énfasis en gobernanza y anticorrupción no es nuevo en la política y programaciones del Banco. Un claro indicador del enfoque del Banco sobre gobernanza es la importancia dada a los indicadores de gobernanza en su Política de País y Evaluación Institucional (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA). El puntaje del CPIA de un país determina la cantidad de fondos IDA (Asociación para el Desarrollo Internacional) para el cual el país es elegible. De los 16 criterios que constituyen el CPIA, 5 conciernen a gobernanza. Un factor de gobernanza da peso adicional (alrededor de 1.5) a los criterios en el cálculo final del puntaje del país. La mayor cantidad de herramientas de diagnóstico de gobernanza (ver sección 3.1) y las condicionalidades vinculadas a los préstamos basados en políticas (ver sección 3.2) ilustran ampliamente la importancia dada a esta área.

El presidente Wolfowitz hizo crecer aún más la atención sobre gobernanza y anticorrupción dentro del Banco cuando ordenó un alto en los cientos de millones de dólares en los préstamos del Banco a los países alrededor del mundo, de manera que el Banco fue criticado interna y externamente como inconsistente, no transparente e impredecible. En respuesta, los Gobernadores del Banco pidieron al Directorio y personal que *"diseñen una amplia estrategia para ser discutida en nuestra próxima reunión, para ayudar a los países miembros a fortalecer sus gobernanzas y profundizar la lucha contra la corrupción...Esta estrategia debería conducir a esclarecer las normas para las operaciones"*.¹

Este documento está orientado a contribuir al debate sobre la nueva Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción del Banco Mundial. Se fundamenta en torno a los resultados de una encuesta de 56 organizaciones socias de CIDSE en 24 países, llevada a cabo en junio y julio del 2006. La encuesta solicitó a los colegas de CIDSE que compartan sus percepciones en temas de gobernanza que afectan el desarrollo y la justicia social en sus países, así como sus apreciaciones respecto a las reformas de gobernanza y al rol de la comunidad de donantes en sus países, en particular sobre el Banco Mundial.²

¹ Comunicado del Comité de Desarrollo, FMI/Banco Mundial, Washington, DC, Abril 23, 2006.
http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898432/Apr_2006_DC_Communique_E.pdf

² Ver anexo 2 sobre Encuesta sobre Gobernanza a los colegas de CIDSE.

2. EL ENFOQUE DEL BANCO SOBRE GOBERNANZA Y ANTICORRUPCIÓN

Del debate sobre la nueva Estrategia del Banco Mundial sobre Gobernanza y Anticorrupción es evidente que hay varias tensiones en juego en cuanto al alcance del trabajo y enfoque del Banco en esta área. Algunas cuestiones en este debate son: el enfoque sobre anticorrupción por sus propios beneficios, el solapamiento entre gobernanza y política económica, la necesidad de limitar la agenda de gobernanza del Banco, el papel de los préstamos basados en necesidades y el tratamiento de los derechos humanos.

- **Anticorrupción por los beneficios que puede traer una estrategia de anticorrupción?**

Existe preocupación de que el Banco pueda desarrollar una estrategia de anticorrupción por los mismos beneficios que esto puede traerle o para proteger sus propios recursos y reputación. La corrupción ha llegado a ser la agenda dominante del Banco, al menos en el ámbito público, tal como fue expresado en el último Informe de Monitoreo Global del Banco Mundial y el FMI y que podría ser peligroso:

“Gobernanza y anticorrupción son términos a menudo usados como sinónimos, pero son conceptos bastante diferentes. Confundirlos puede ser muy peligroso... Un enfoque exclusivo sobre los resultados de gobernanza ha causado que algunos países enfatizen iniciativas de anticorrupción demasiado simplistas (y

*largamente falladas) descuidando los desafíos complejos del fortalecimiento de sistemas de gobernanza nacional en sí mismos”.*³

Si bien los encuestados de CIDSE reconocieron la corrupción como un mayor obstáculo para el desarrollo de sus países, resaltaron que la corrupción no era, en la mayoría de los casos, un obstáculo primordial sino uno más de un número de cuestiones de gobernanza que sus países deben afrontar. Algunos encuestados señalaron el pánico de los donantes con respecto a asuntos de corrupción y su falta de entendimiento de la naturaleza y grado de corrupción en sus países.

El enfoque sobre los riesgos de la corrupción para la reputación y los recursos del Banco ha creado una situación que deja ver una agenda limitada y estrecha sobre el tema. Sin embargo, la estrategia del Banco necesita reconocer que la corrupción es tan sólo un elemento de la gobernanza y que los desafíos de gobernanza, incluyendo la corrupción, están profundamente arraigados en las estructuras políticas y sociales de un Estado. La estrategia necesita admitir que *‘la gobernanza es acerca de políticas’*⁴ pero que esto no significa que el Banco debería intervenir en todas las áreas relacionadas a gobernanza, como indicado arriba.

- **Solapamiento entre gobernanza y política económica**

El tratamiento actual del Banco a los temas de gobernanza es en principio tecnocrático. Está enfocado en la ‘eficiencia y efectividad’ del Estado como algo opuesto a su legitimidad. El Banco trabaja en reformas institucionales a través de su programa de gobernanza en el sector público. Sin embargo, debido a su concentración en reformas institucionales y asuntos de gobernanza económica, el Banco junta lo político con lo tecnocrático en los hechos.

³ Banco Mundial y FMI, Informe de Monitoreo Global: Las Metas del Milenio y el Fortalecimiento de la Ayuda, la Mutua Rendición de Cuentas, el Comercio y la Gobernanza, 2006, p. 124.

⁴ Departamento para el Desarrollo Internacional, Eliminando la Pobreza Mundial: hacienda que la gobernanza trabaje para los pobres, 2006, p. 18.

La concepción del Banco sobre buena gobernanza' tiene sus raíces en su concepción de buenas políticas económicas' donde las reformas de mercado son una precondition para la reforma institucional. En gran parte el objetivo del Banco sobre gobernanza es apoyar la implementación de reformas económicas. En un reporte de Trócaire en el que se examinó el contenido de gobernanza de 20 factores de apoyo a la reducción de la pobreza (Poverty Reduction Support Credits, PRSCs), Wood encontró que:

'una reexaminación de las matrices PRSCs del Banco revela que algunas características de buena gobernanza del sector público' son también consideradas buen desarrollo del sector privado'. Esto está referido particularmente a políticas de manejo del presupuesto, políticas de impuestos y la agenda de anticorrupción del Banco, la misma que apoya la iniciativa privada, la privatización y las alianzas públicas-privadas' ⁵.

La pregunta que se levanta es puede el Banco conceptualizar la gobernanza separadamente de su agenda política en liberalización económica? Por ejemplo, la caracterización del Banco de un buen sistema de tributación representado a través de sus criterios CPIA (Política de País y Evaluación Institucional) pone tanto énfasis en impuestos "amigables" y "no distorsionantes" para los negocios como en asegurar la eficiencia de mecanismos para cobrar impuestos y en quien tiene autoridad para establecer políticas de impuestos, tarifas y el cobro de impuestos.⁶

Además, el Banco tiene una orientación implícita hacia la privatización de empresas de propiedad del Estado y sus utilidades. Bajo una agenda de gobernanza, esto parece estar basado en la suposición tácita de que el mercado es mejor regulado que el Estado y, por lo tanto, hay menos espacio para la corrupción en el sector privado. Si bien la regulación excesiva del Estado puede

crear oportunidades para la corrupción, excesivas desregulaciones y liberalizaciones pueden simplemente eliminar las perspectivas de desarrollo de la capacidad del sector privado. En su Estrategia 2000 de Gobernanza, el Banco lista como ejemplos de reformas que tienen impacto en los niveles de corrupción y calidad de la gobernanza la liberalización de los mercados, la venta y liquidación de las empresas públicas y las reformas del sector privado que tienden a disminuir los controles del gobierno.⁷ Sin embargo, una suposición automática de que un Estado mejor gobernado es uno en el que el alcance del gobierno para regular es reducido, los mercados son liberalizados y los servicios públicos son contratados a proveedores privados es un enfoque profundamente problemático y profundamente político.

• La necesidad de limitar la agenda de gobernanza del Banco

Los asociados de CIDSE están enérgicamente opuestos a cualquier forma de intervención en sus países por parte de los donantes, lo cual lo ven como una injerencia en la política doméstica y como algo que desplaza las fuerzas legítimas para ejercer control en la rendición de cuentas y en la gobernanza, como son la legislatura y las instituciones de ciudadanía y vigilancia. Ven al Banco como un intruso acarreado su agenda política ideológica y poco preocupado por el impacto de sus operaciones en la pobreza y la justicia social.

CIDSE cree que el Banco debe limitar el alcance de su trabajo en áreas claves de destreza técnica al mismo tiempo que debe reconocer la complejidad política de la gobernanza. El Banco necesita identificar un número reducido de áreas en las que puede aprovechar sus destrezas y ofrecer apoyo a sus países miembros de bajos ingresos sin imponerles una agenda política económica.

⁵ Wood, A., Trócaire, Desmitificando 'Buena Gobernanza': una revisión de las reformas y condiciones de gobernanza del Banco Mundial, 2005, p. 23.

⁶ Ibid. p23

⁷ Banco Mundial, 2000, Reformando Instituciones del Sector Público y Fortaleciendo Gobernanza, 2000, p.187

El Banco debería abordar los asuntos de corrupción, pobre gobernanza dentro de esas áreas, incrementando la responsabilidad para la rendición de cuentas a los ciudadanos.

El documento de la Estrategia del Banco Mundial para el 2000, "Reformando las Instituciones Públicas y Fortaleciendo la Gobernanza",⁸ mostraba las áreas centrales en las que el Banco tenía una ventaja comparativa:

- (a) economía pública (análisis económico del papel y funcionamiento del sector público);
- (b) descentralización y relaciones fiscales intergubernamentales;
- (c) reformas del servicio civil y del sistema público administrativo;
- (d) análisis y manejo del gasto público (incluyendo la administración financiera y adquisición de bienes y servicios; y
- (e) fortalecimiento de instituciones sectoriales e infraestructura de los sectores sociales (incluyendo regulación y servicios privados). Mientras estas áreas fueron destacadas como áreas centrales, el Banco apuntó a ser un experto en otras áreas con organizaciones socias:
 - (a) políticas de ingreso y administración;
 - (b) reforma legal y judicial;
 - (c) instituciones de vigilancia social y transparentación de la gestión pública (accountability institutions).

La administración de las finanzas públicas es un sector donde el Banco tiene la competencia y habilidad para hacer contribuciones, dado que su trabajo está firmemente anclado en incrementar la rendición de cuentas a los ciudadanos. De hecho, una reciente evaluación del apoyo al presupuesto general (General Budget Support, GBS) encontró que la responsabilidad en la rendición armonizada de cuentas y la transparencia en la administración pública financiera pueden ser más efectivas para combatir la corrupción que la acción tradicional de avanzar una legislación de anticorrupción.⁹

Sin embargo, el enfoque ideológico del Banco sobre manejo financiero público, evidenciado en las restricciones y límites a los déficits del sector público, debe ser removido.

Con excepción de la administración de las finanzas públicas, la cual actualmente domina el trabajo de gobernanza del Banco,¹⁰ el Banco debería limitar estrictamente su agenda de gobernanza. Su trabajo en descentralización y manejo fiscal podría tener beneficios si se incorpora un enfoque que haga los procesos de presupuesto más transparentes y accesibles a los pobres. Sin embargo, lo opuesto sucede con la agenda del Banco la cual busca reducir las cuentas del sector público sin considerar la sostenibilidad y calidad de los servicios. El trabajo del Banco en reformas de ingreso, reformas legales y judiciales, reformas del servicio civil y fortalecimiento de instituciones sectoriales está excesivamente influenciado por su agenda política económica. Su trabajo en estas áreas debería ser estrictamente limitado ofreciendo la oportunidad a que otros donantes apoyen en tales sectores. Pero cualquier trabajo del Banco debería ser completamente transparente y abierto al escrutinio público y al análisis del impacto social y reducción de la pobreza.

⁸ Ibid., p.62

⁹ IDD Asociados, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Evaluación del Apoyo al Presupuesto General: reporte de síntesis, 2006, 564. www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf

¹⁰ Wood, A. para Trócaire, Desmitificando la 'Buena Gobernanza': una revisión de las reformas de gobernanza del Banco Mundial y sus condiciones, 2005.

• Préstamos basados en necesidades versus rendimiento

A CIDSE le preocupa que la tendencia en la estrategia sobre gobernanza oriente al Banco aún más fuera de una programación de operaciones basada en las necesidades de los pobres hacia una programación basada meramente en la actuación del gobierno, de acuerdo con estándares predeterminados por el Banco. CIDSE cree que el financiamiento para los países con bajos ingresos debería estar basado primordialmente en las necesidades de los pobres y en el compromiso de los gobiernos a responder proactivamente a estas necesidades. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la propuesta del Banco sobre gobernanza enfatiza prioridades de política económica sobre prioridades de reducción de la pobreza. Por lo tanto, es urgente presionar al Banco y a sus accionistas a reabordar los préstamos basados en ejecución a la luz de una persistente y masiva pobreza. Las decisiones financieras del Banco deberían tomar en cuenta primeramente las necesidades de la gente viviendo en pobreza, en tanto que los desafíos en torno a gobernanza y anticorrupción deberían ser un factor secundario en determinar la respuesta del Banco a esas necesidades.

• Derechos humanos y gobernanza

Un asunto que ha faltado en el debate de la Estrategia sobre Gobernanza y Anticorrupción del Banco tiene que ver con sus propias obligaciones con respecto a los derechos humanos. El Banco claramente no debería estar en una posición de juzgar los estándares de los derechos humanos de un país. Esta es una tarea para agencias especializadas de las Naciones Unidas junto con agencias

independientes que gozan de credibilidad como Human Rights Watch y Amnistía Internacional. El Banco no debería asumir un rol de árbitro de los estándares de derechos humanos en un país ni se le debería dar un rol semejante, sin embargo, está obligado por convenciones internacionales a asegurar que sus propias operaciones no minen la realización de los derechos humanos. La Estrategia debería referirse a este hecho y a la opinión legal más reciente por el ex cónsul Roberto Danino.¹¹

• Escenarios de no-préstamo

La Estrategia sobre Gobernanza y Anticorrupción abre la posibilidad de "no-préstamos" al *"pequeño grupo de países que conllevan un riesgo excepcional y donde la corrupción y la débil gobernanza están bloqueando el progreso, de manera que el gobierno y el Banco no pueden ponerse de acuerdo sobre sus prioridades"*¹². CIDSE está preocupada que los amplios parámetros identificados en la Estrategia en torno a un escenario restringido de préstamo o de no-préstamo, puedan hacer que las decisiones de préstamo del Banco se hagan bajo un enfoque arbitrario. Más allá de esto, no está claro qué tan pequeño el Banco percibe a este grupo de países de alto riesgo. CIDSE cree que un congelamiento en los préstamos de apoyo debería solamente ocurrir en circunstancias extremas cuando los gobiernos cometen serios abusos de los derechos humanos y tales abusos han sido identificados por agencias especializadas de las Naciones Unidas y agencias independientes de defensa de los derechos humanos. Con excepción de estas circunstancias, el Banco debería seguir una política de continuo préstamo. Debido a los graves impactos de un escenario de no-préstamo en los esfuerzos de reducción de la pobreza es necesario que el Banco se asegure que sus criterios y procesos para tales decisiones sean públicos, consistentes y transparentes.

¹¹ Banco Mundial, Opinión Legal sobre Derechos Humanos y el Trabajo del Banco Mundial, Roberto Danino, Cónsul General y Vicepresidente Señor, 2006.

¹² Banco Mundial, World Bank, Fortaleciendo el Trabajo del Grupo de Banco en Gobernanza y Anticorrupción, no publicado, 2006, para. 11.

Recomendaciones: enfoque sobre gobernanza

- La corrupción debe ser vista como parte de un conjunto complejo de desafíos de gobernanza y no solamente como una amenaza a los recursos y reputación del Banco.
- El Banco necesita reconocer y entender mejor la naturaleza política de la gobernanza al mismo tiempo que limita su campo de acción en gobernanza a unos cuantas áreas de su competencia como es el caso del manejo financiero público orientado al ciudadano.
- El trabajo del Banco en reformas de ingresos, reformas legales y judiciales, reformas del servicio civil y fortalecimiento de instituciones sectoriales está excesivamente influenciado por su agenda política económica. Cualquier trabajo del Banco en estos sectores debería ser limitado, plenamente transparente, abierto a un escrutinio público y sometido a Evaluaciones de Impacto Social y de Reducción de la Pobreza (PSIAs).
- Las decisiones financieras del Banco deberían estar basadas primeramente en las necesidades de la gente que vive en la pobreza. La gobernanza y la anticorrupción deben ser un factor secundario en determinar la respuesta del Banco a estas necesidades.
- El Banco no debe ser visto como un intermediario de los derechos humanos, pero se debe exigir que cumpla con sus propias obligaciones asumidas en convenios internacionales de los derechos humanos.
- Se debería asumir que los créditos no se interrumpirán a menos que ocurran situaciones de abusos serios a los derechos humanos.
- Los criterios y procesos del Banco que conduzcan a decisiones de no-préstamo deben ser públicos, consistentes y transparentes.

3. COMPROMISO A NIVEL DE PAIS

3.1 ESTRATEGIA DE ASISTENCIA DE PAÍS Y EVALUACION DE LA GOBERNANZA

Como se mencionó en otro punto es necesario que el Banco reconozca y entienda la realidad compleja que está detrás de la gobernanza y la corrupción a nivel de país. Por lo tanto, existe la necesidad de considerar detalladamente qué clase de análisis (assessment) de gobernanza el Banco debería hacer y cómo debería llevarlos a cabo.

Aunque en la estrategia emergente del Banco se contempla que la Evaluación Institucional y Política de País (CPIA) permanecerá como la herramienta fundamental para la asignación de recursos a países, existen propuestas para mejorar los análisis de gobernanza y en particular las evaluaciones de las Estrategias de Asistencia de País (CAS) con el objetivo de guiar el programa de operaciones del Banco en un país. Por otro lado, es probable que se incrementen gradualmente las valoraciones de riesgos a nivel sectorial para identificar y dar respuesta a los puntos vulnerables en el diseño, arranque e implementación de proyectos.

- *El rol del Banco y sus competencias en análisis de gobernanza*

Una pregunta central es qué rol y competencias tiene el Banco para realizar análisis de gobernanza y cuál es la necesidad de incluir el contexto político más amplio en esos análisis? Representantes de la sociedad civil del Sur que respondieron a la encuesta de CIDSE rechazaron vehementemente el concepto de evaluaciones externas (external assessment) realizadas por el Banco sobre

gobernanza. De la misma manera rechazaron la dependencia en otros donantes para que se hagan tales valoraciones. Consideran que los análisis del Banco son demasiado cerrados, con un enfoque en política económica y en la implementación de estándares financieros determinados por el mismo Banco. De acuerdo con los encuestados, la estructura analítica del Banco no encaja con los contextos específicos de los países debido a que se ajusta a estándares y procesos desarrollados externamente. Los análisis del Banco no prestan atención a los procesos sociales y políticos del país ni tampoco aprecian los procesos locales de cambio que surgen de los procesos emergentes o tradicionales de consulta, incidencia y toma de decisiones.

A nivel de país muchos factores afectan el rol del Banco en llevar a cabo análisis de gobernanza:

- La inhabilidad del personal del Banco para comprender la complejidad social y política de un país;
- La tendencia a que la ideología esté presente en los análisis;
- El riesgo que las evaluaciones de gobernanza se traduzcan en mayores condicionalidades en los préstamos para políticas de desarrollo;
- El riesgo de solapar o de contradecir análisis hechos por otros donantes.

Los primeros dos puntos son reconocidos en el Informe de Monitoreo Global 2006 (GMR). Con referencia a la Evaluación Institucional y Política de País (CPIA), el reporte dice:

“Los análisis son hechos por personal del Banco Mundial. Aún cuando son expertos en su campo y están bien informados acerca de países individuales, el personal algunas veces no está consciente de los detalles profundos de cómo las cosas realmente funcionan en un país”¹³.

¹³ Banco Mundial y FMI, Informe de Monitoreo Global: Metas de Desarrollo del Milenio y Fortaleciendo la Rendición Mutua de Cuentas, la Ayuda, el Comercio y la Gobernanza, 2006, p. 129.

El GMR 2006 admitió también el riesgo de una tendencia ideológica en los juicios hechos en la CPIA usando el ejemplo de las preferencias de los asesores en esquemas de tarifas¹⁴. Con respecto al tercer punto, los análisis de gobernanza a nivel de país guiarán claramente la política de préstamos para el desarrollo lo que abre preguntas alrededor de las condiciones que se añadirán a los préstamos y como éstos se alinean con estrategias de desarrollo nacional (ver sección 3.2). Mientras tanto, muchos otros donantes ya desarrollaron o anunciaron recientemente que desarrollarán herramientas para análisis de gobernanza, como por ejemplo el Reino Unido, la Unión Europea, los Estados Unidos, etc. Bajo la declaración de París los donantes se comprometieron a *“trabajar juntos para reducir el número de diagnósticos y misiones de campo separadas y duplicadas”*¹⁵, pero no hay signos de que esto esté pasando en el campo de gobernanza. De hecho, el GMR 2006 señala que *“el monitoreo de los análisis de gobernanza se ha convertido en una industria creciente”* y cita docenas de herramientas existentes para diagnósticos de gobernanza¹⁶.

El Banco ve como una prioridad la colección de herramientas existentes para desarrollar análisis de gobernanza para el CAS. Las herramientas que el Banco tiene incluyen las siguientes: CPIA, Responsabilidad para la Rendición de Cuentas del Gasto Público PEFA, Haciendo Negocios, Encuestas del Clima de Inversión, Encuestas de Diagnóstico sobre Anticorrupción y Gobernanza del Instituto del Banco Mundial. Además, el Informe de Monitoreo Global 2006 propone un marco de trabajo para monitorear los patrones de gobernanza de un país¹⁷. En este marco de trabajo todos menos dos de los indicadores son sacados de las herramientas de diagnóstico del Banco mencionadas anteriormente.

Los otros dos indicadores son sacados del Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional y de los análisis de políticas de la Universidad de Maryland.

- ***Los análisis de gobernanza y la necesidad de que sean independientes, transparentes y locales***

Si bien el Banco, como cualquier otro donante, está en su derecho en llevar a cabo una evaluación interna usando sus propias herramientas, CIDSE cree que el análisis resultante estará invariablemente comprometido por los factores mencionados anteriormente. Por lo tanto, en opinión de CIDSE el Banco necesita basar sus análisis de gobernanza en análisis independientes, llevados a cabo de una manera transparente y con un máximo de entrada local. En la medida de lo posible, el Banco debe trabajar con el gobierno y otros donantes para terminar con una metodología compartida de investigación para análisis de gobernanza. Hay varios factores, no obstante, que mitigan en contra de este escenario ideal, tales como la relación entre donantes y gobierno y el grado de capacidad local para análisis independientes.

A continuación se presentan tres situaciones potenciales:

- Donde existe la capacidad para análisis independientes, el Banco, el gobierno y otros donantes podrían contratar a organizaciones o analistas locales para realizar análisis de gobernanza, como lo está haciendo el Instituto del Banco Mundial para análisis de gobernanza en países específicos.
- En el caso de que la capacidad local no es suficiente para llevar a cabo este tipo de análisis, el Banco, el gobierno y otros donantes deberían contratar un consorcio de analistas locales e internacionales con buena credibilidad.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Foro de Alto Nivel en París, Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda, Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Rendición Mutua de Cuentas, 2005, para. 32. www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

¹⁶ Banco Mundial y FMI, Informe de Monitoreo Global: Metas de Desarrollo del Milenio y Fortaleciendo la Rendición Mutua de Cuentas, la Ayuda, el Comercio y la Gobernanza, 2006, p. 123.

¹⁷ Ibid, p. 136.

- En casos extremos, donde se carece totalmente de capacidad local analítica y el gobierno es hostil a vincularse a análisis de gobernanza, el personal del Banco podría trabajar con otros donantes y analistas independientes para ejecutar evaluaciones de este tipo sujetos a un amplio escrutinio público de los resultados.

Otros puntos críticos sobre análisis de gobernanza son los siguientes:

- Cada análisis de gobernanza debe ser transparente en todas sus etapas del proceso y debe ser consultado y debatido con todas las partes, incluyendo el gobierno, la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y el parlamento.
- El Banco debería hacer público los resultados de sus análisis de gobernanza y su impacto en la Estrategia de País del Banco, en las intervenciones sectoriales y en las condicionalidades adjuntadas a su política de créditos.
- Un principio fundamental de la Estrategia sobre Gobernanza y Anticorrupción del Banco debería ser apoyar la capacidad local para desarrollar gobernanzas responsables y combatir la corrupción. Esto puede hacerse a través de fondos de los donantes para institutos independientes de investigación, mediante la construcción de capacidades en la sociedad civil¹⁸, así como también por medio de los servicios profesionales de analistas locales preferentemente antes que de analistas internacionales.
- El Banco no debe convertirse en el líder ni en quien establece estándares para análisis de gobernanza entre los donantes en general o en el contexto específico de un país. El CAS no debería ser visto como la piedra angular de una estrategia de asistencia conjunta por parte de los donantes por cuanto esto daría al Banco una influencia desproporcionada sobre las políticas de un país.

• *Un guardián de la gobernanza mundial?*

Preocupa el hecho que el Banco se profile a sí mismo como un líder en el ámbito global y como árbitro de una “buena gobernanza” o en policía mundial de anticorrupción. Ambas situaciones son profundamente inaceptables. La conceptualización de gobernanza del Banco está limitada, por la fuerza de su mandato, a la eficiencia y efectividad de los Estados y en particular a su capacidad para entregar crecimiento económico. Sin embargo, la legitimidad del Estado y el respeto a los derechos humanos no son considerados esenciales en el trabajo operativo del Banco en gobernanza. En contraste, para la mayoría de las organizaciones locales estos factores son claves para una buena gobernanza.

Un análisis recogido por la encuesta de CIDSE entre la sociedad civil del Sur muestra una diferencia clara respecto a prioridades de gobernanza entre el Banco Mundial y los ciudadanos de países con bajos ingresos. La mayoría de los encuestados señalaron que sus prioridades de gobernanza son la responsabilidad institucional para la rendición de cuentas a los ciudadanos y la elaboración participativa de políticas.

En contraste, dijeron que el Banco Mundial estaba primordialmente preocupado con la estabilidad macroeconómica, la inversión en el sector privado y la administración financiera pública. En otras palabras el Banco se queda corto en cuanto se refiere a los objetivos esperados en gobernanza y anticorrupción.

Recomendaciones: Análisis o Evaluaciones (Assessment)

- El Banco necesita basar sus evaluaciones sobre gobernanza en análisis independientes, realizados de manera transparente y con un máximo de aporte local.
- Idealmente, los análisis de gobernanza podrían ser llevados a cabo juntamente por el gobierno, el Banco y otros donantes.
- Donde la capacidad local analítica está escaseando en su totalidad y el gobierno es hostil para tomar parte en análisis de gobernanza, el Banco debería trabajar juntamente con otros donantes y analistas independientes para producir un análisis de la gobernanza de un país.
- En todos los casos los resultados y procesos e análisis de gobernanza y su impacto en las políticas y programación del Banco deberían ser difundidos y temas de amplio escrutinio público.
- Un principio fundamental de la política del Banco en gobernanza y anticorrupción debería ser trabajar con otros donantes en apoyar la capacidad local para desarrollar análisis independientes de gobernanza.
- Ni en el nivel general ni en el nivel específico de un país el Banco debería constituirse en árbitro de los estándares de gobernanza o anticorrupción, tampoco se debería esperar que asuma ese papel.

3.2 CONDICIONALIDADES EN PRÉSTAMOS PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO (O PRÉSTAMOS DE AJUSTE)

Es ampliamente conocido que la condicionalidad es una herramienta inefectiva para hacer cambios en políticas. En el área de gobernanza esto es especialmente cierto debido a que los asuntos políticos y sus *trade-offs* pueden socavar cualquier reforma. Algo que preocupa grandemente a CIDSE es que la nueva estrategia del Banco pueda resultar en una mayor licencia para la imposición de condicionalidades y en una mayor erosión de la contribución de actores locales en la construcción de una gobernanza responsable.

Recuadro 1: Aumento de las Condicionalidades en Gobernanza

Las condicionalidades en gobernanza aumentaron rápidamente aún antes del actual énfasis en gobernanza. Por el 2005, 100% de los préstamos basados en políticas tenían condicionalidades vinculadas a la gobernanza del sector público, en tanto que 60% de los préstamos tenían algún tipo de condicionalidad en 1997. Además, el número de condicionalidades se incrementó de un 25% en 1980 y 1990 a un 50% el 2005. En 20 recientes Créditos de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSCs), las condicionalidades vinculadas a la gobernanza del sector público ascendieron en un 44% con respecto a los créditos anteriores y en un 38% del total de condicionalidades vinculadas a los PRSCs¹⁹.

¹⁹ Fuentes: Banco Mundial, Revisión de las Condicionalidades del Banco Mundial, 2005, p. 10 – 11; Wood, A. para Trócaire, Desmitificando la 'Buena Gobernanza': un Resumen de las Reformas de Gobernanza y Condiciones del Banco Mundial, 2005, p. 15.

- **Condicionalidades y gobernanza democrática**

El Banco tiene una obligación fiduciaria para asegurar que los recursos prestados o concedidos a sus clientes sean usados para los propósitos que fueron otorgados. Los encuestados de CIDSE entre la sociedad civil del Sur están de acuerdo con esto, sin embargo, distinguen claramente entre las obligaciones contractuales de los gobiernos prestatarios, quienes deben responder por los recursos recibidos y las condicionalidades que erosionan la autonomía política de sus países. Los mismos encuestados enfatizaron que los compromisos de mutua obligación entre donantes y gobiernos en áreas como la responsabilidad fiduciaria (fiduciary accountability) pueden ser razonables, en tanto que las condicionalidades que involucran intromisión de los donantes en procesos de políticas domésticas y desplazamiento de las fuerzas legítimas para la rendición de cuentas – el parlamento, las instituciones de vigilancia y de ciudadanía – son inaceptables. En este sentido, los árbitros primarios de las prioridades políticas deben ser los actores locales o nacionales. Los donantes pueden a veces tener voz en el debate pero en ningún caso deberían establecer la agenda política.

A la luz de esto, CIDSE cree que es necesario hacer una reconsideración radical sobre el tema de condicionalidades teniendo en cuenta que el concepto de condiciones impuestas externamente es rechazado en favor de acuerdos de mutua obligación aplicados a préstamos o donaciones. En la práctica, el Banco debería acordar con un gobierno prestatario lo que cada uno hará para asegurar que los recursos sean transferidos y usados de una manera transparente y responsable para los propósitos buscados.

Ciertamente hay dificultades que se levantan de las relaciones desiguales entre donantes y gobiernos, posiblemente llevando a una situación donde el acuerdo mutuo es meramente el disfraz de una condicionalidad impuesta externamente. La transparencia es la llave para ayudar a combatir esto. Por lo tanto, los acuerdos y compromisos entre el Banco (u otro donante) y los gobiernos deberían ser sometidos a un escrutinio ex-ante por parte de organizaciones locales, incluyendo el parlamento y la sociedad civil.

- **Condicionalidad fiduciaria**

La mayor parte de los actores de la sociedad civil del Sur están de acuerdo que los estándares mutuamente acordados sobre la administración financiera de préstamos o donaciones son deseables. Tan sugiere que hay un conjunto de reformas fiduciarias técnicas típicamente promovidas por las IFIs las cuales no son problemáticas por que no agregan ningún objetivo político o económico²⁰. Algunas de estas reformas son: sistemas responsables y transparentes de administración del gasto público, incluyendo auditorías independientes de presupuestos y gastos; presupuestos responsables y transparentes; y un monitoreo de los ingresos del gobierno y seguimiento minucioso de sus gastos.

Los encuestados de CIDSE están de acuerdo con la necesidad de que se rinda cuentas de la ayuda para el desarrollo. Enfatizan, sin embargo, en la necesidad de asegurar que los donantes apoyen mecanismos domésticos para la administración y vigilancia fiduciarios y que la rendición de cuentas esté orientada primordialmente hacia los ciudadanos antes que hacia los donantes. Al respecto concuerdan que hay un desbalance crítico entre el poder de los donantes y las organizaciones locales en la vigilancia de la administración financiera pública.

Los socios de CIDSE consideran que el Banco Mundial no debería establecer unilateralmente estándares mínimos para la ejecución financiera. Más bien, el Banco debería evaluar el compromiso del gobierno para lograr mejores prácticas en una administración financiera que rinda cuentas responsablemente y en la que cualquier mejoramiento muestre un intento genuino para lidiar con los asuntos más importantes.

Recuadro 2: Lista de preguntas sobre reformas en la administración financiera pública

Dado que muchas de las condicionalidades del Banco Mundial vinculadas a la gobernanza en el sector público atañen a la administración financiera pública, una importante lista de preguntas es la siguiente:

- El modelo de administración financiera pública apoyada por el Banco conoce las necesidades de los ciudadanos y parlamentarios quienes tratan de pedir cuentas al gobierno?
- Si no, cómo pueden el Banco y otros donantes apoyar el desarrollo de procesos que prioricen la responsabilidad en la rendición de cuentas mediante la transparencia del presupuesto público?
- Qué ayuda técnica pueden el Banco u otros donantes ofrecer a los gobiernos socios para permitirles crear procesos de información del presupuesto público accesibles a los ciudadanos?

• **Condicionalidad de política económica**

Hay áreas de préstamos de política (o de ajuste) y condicionalidades que son intrínsecamente controversiales, especialmente esas que promueven reformas de política económica tales como la reestructuración y privatización de empresas del Estado, la creación de condiciones para el desarrollo del sector privado, el cambio de políticas de impuestos y otras. La influencia del Banco en reformas de políticas económicas importa más que el poder de influencia de otros actores en procesos domésticos para la determinación de políticas. El resultado, de acuerdo con los colegas de CIDSE, ha conducido a políticas económicas que han sido lamentablemente inadecuadas para las necesidades nacionales o han sido abiertamente desastrosas para los pobres (ver recuadro 3).

CIDSE cree que el Banco debe dejar de implementar condicionalidades de política económica. Las reformas de gobernanza del sector público las cuales pueden tener implicaciones para políticas económicas (políticas de adquisición de bienes y servicios, políticas de impuesto, etc.) deben ser sometidas a un análisis independiente y ex-ante de impacto social y de reducción de la pobreza. Tales análisis (PSIAs) deben ser llevados a cabo a través de un proceso transparente que facilite el diálogo de políticas y la apropiación nacional y deberían optimizar la construcción de capacidades locales, el uso de conocimiento local y el aprovechamiento de los centros de investigación del país.

Recuadro 3: Malawi: Privatización de ADMARC

Un ejemplo del impacto de la influencia política desproporcionada del Banco citada por los compañeros de CIDSE fue la privatización de ADMARC, el directorio de marketing de agricultura nacional en Malawi. A pesar de la existencia de un PSIA del Banco mostrando claramente la función social de ADMARC con relación a los agricultores más vulnerables, el Presidente de Malawi citó a una sesión de emergencia del parlamento entre la Navidad y el Año Nuevo del 2003 para poder convertir a ADMARC en una compañía limitada. Esto era necesario para evitar el aplazamiento de las negociaciones para un crédito del Banco. El impacto del desmantelamiento de ADMARC en los pequeños prestatarios fue tremendo, quienes no podían acceder a insumos agrícolas o a mercados para sus productos por medio de los canales comerciales. El Banco señaló que aprendió de este error. Sin embargo, los incentivos para el personal del Banco a dar préstamos basados en estándares de política económica pesan más que el compromiso del Banco a cualificar los PSIA y las voces de un sinnúmero de actores legítimos del sistema democrático²¹.

• Apropiación, alineación y armonización

La declaración de París sobre la efectividad de la ayuda²² para el desarrollo incluye una condición que todos los donantes:

“Retiren sus condiciones, cada vez que sea posible, de la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o de su revisión anual de progreso en la implementación de esa estrategia. Se podrían incluir algunas condiciones únicamente cuando exista una justificación razonable y se emprendan transparentemente y en consulta cercana con otros donantes y actores”.

CIDSE cree que un compromiso de adherencia a la posición sobre condicionalidades de la Declaración de París debería ser integrado en la Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción del Banco y deberían desarrollarse los mecanismos para pedirle cuentas al Banco de su adherencia a esta declaración.

El Banco algunas veces sugiere que puede contribuir a la armonización de la ayuda para el desarrollo elaborando Estrategias de Asistencia de País juntamente con otros donantes, como ocurrió en Uganda. Sin embargo, dada la tendencia que esto crea para los donantes de caer en una situación larga y nebulosa de cumplir las condicionalidades del Banco, CIDSE cree que el Banco no debería empujar este modelo y, más bien, apuntar a alcanzar una relación equivalente con otros donantes, gobiernos y actores locales. La experiencia de Mozambique es un ejemplo útil y provee algunas lecciones para el Banco (Recuadro 4). (Ver también la sección 3.1).

²¹ Fuentes: EUODAD, Abierto al Impacto? Lento progreso en el Análisis de Pobreza del Banco Mundial y el FMI, 2005; Encuesta sobre Gobernanza 2006 CIDSE (no publicado).

²² Foro de Alto Nivel en París, Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda, Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Rendición Mutua de Cuentas, 2005, para. 16. www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

Recuadro 4: Evaluación mutua de ejecución en Mozambique

El modelo de Mozambique de una evaluación de ejecución realizada de manera conjunta entre el gobierno y el donante podría ser aplicado a otros países. Este modelo incluye una revisión anual de:

- La implementación por parte del gobierno de su Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Promoción del Crecimiento Económico (PARPA o PRSP),
- La implementación de un marco de condicionalidades acordado entre el gobierno y el donante (Performance Assessment Framework), y
- La implementación de un marco de compromisos de los donantes para la efectividad de la ayuda para el desarrollo (Programme Partners' Performance Assessment Framework).

El modelo de Mozambique incluye la participación de la sociedad civil. Si bien dicha participación necesita ser mejorada, muestra que los enfoques multi-actores son posibles.

No obstante estos avances, el Banco Mundial hizo recientemente intervenciones bilaterales con el gobierno de Mozambique evadiendo procesos de mutuo acuerdo entre gobiernos y donantes. Ese comportamiento fue inaceptable para todos los actores involucrados y evidencia la necesidad de que el Banco asegure mecanismos para que su personal tenga los incentivos a comprometerse a acuerdos mutuos entre gobiernos y otros donantes.

Recomendaciones: condicionalidades

- El Banco no debería poner condiciones impuestas externamente a sus préstamos. Por el contrario, algunos acuerdos mutuamente aceptados deberían ser alcanzados entre el Banco y el gobierno sobre las obligaciones de cada parte a fin de asegurar que los recursos sean transferidos y usados de una manera transparente y responsable para los propósitos establecidos.
- Tales acuerdos deberían ser sometidos a un escrutinio ex-ante por actores nacionales y locales tales como el parlamento y la sociedad civil.
- El Banco y los gobiernos nacionales deben acordar compromisos de mutua obligación en torno a la administración financiera pública orientados hacia la transparencia y responsabilidad en la rendición de cuentas de los ingresos y gastos del gobierno, lo cual haría que los recursos del Banco fluyan similarmente de manera transparente.
- No deberían usarse condicionalidades para lograr reformas que por naturaleza son políticas tales como las reformas de política económica.
- Las reformas de gobernanza en el sector público que podrían tener implicaciones para la política económica (tales como adquisiciones, políticas de impuesto, etc.) deberían ser sometidas a análisis ex-ante e independientes de impacto social y reducción de la pobreza (PSIAs).
- Antes que promover su Estrategia de Asistencia de País (CAS) como un vehículo para la armonización y para condicionalidades conjuntas de los donantes, el Banco debería apoyar modelos de acuerdos mutuos entre gobiernos y donantes y evaluaciones conjuntas de ejecución.

3.3 EL ROL DEL BANCO CON RESPECTO A LA SOCIEDAD CIVIL:

“El compromiso ciudadano apuntalado por el acceso a información de alta calidad forma al más extremo y posiblemente el más importante elemento de un sistema nacional de controles y balances”.²³

Habiendo reconocido este pilar crucial de gobernanza, el Banco debe asegurar que este razonamiento siga a través de su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción. Sin embargo, los mecanismos por los cuales el Banco cumpla con esto son fundamentales. Por ningún otro medio, debería asumir un rol de liderazgo entre los donantes para apoyar a la sociedad civil puesto que no tiene la competencia ni la credibilidad para asumir tal liderazgo. Lo que el Banco puede hacer es ayudar a facilitar a través de diversas maneras que las organizaciones de la sociedad civil pidan cuentas a sus gobiernos, tal como se cita abajo.

- ***No desplazar a los ciudadanos del espacio político***

El Banco necesita primeramente examinar su propia actuación y observar las formas como desplaza a la sociedad civil del diálogo político. Los colegas de CIDSE reconocieron que el Banco y otros donantes pueden tener parte comentando o participando en diálogos con el gobierno en políticas de alto nivel. Sin embargo, enfatizaron que el Banco no debe dirigir políticas debido a que desplaza el rol democrático de parlamentarios y ciudadanos. Si bien puede comprometerse en el diálogo con el gobierno no tiene ni el derecho ni el mandato de inmiscuirse en procesos políticos o determinar políticas bilaterales. Igualmente, los colegas de CIDSE señalaron que las condicionalidades y los procesos en torno a las condicionalidades desplazan los actores

locales debido a las relaciones desiguales que se crean entre un gobierno, los donantes y la sociedad civil. Por lo tanto, es de fundamental importancia una revisión de los compromisos de acuerdo mutuo entre el Banco y el gobierno como se cita en la sección 3.2.

- ***Fomentar la inclusión de la sociedad civil en foros de políticas entre el gobierno y los donantes***

El Banco puede fomentar la institucionalización de espacios para la participación de la sociedad civil en distintas áreas. Por ejemplo, debería fomentar la inclusión de la sociedad civil en foros de políticas públicas como son los grupos de trabajo sectorial, los procesos de revisión del gasto público y del presupuesto, las reuniones de grupos consultativos y las estrategias de asistencia conjunta, entre otros.

Esto no debería implicar que el Banco imponga condiciones políticas para la participación de la sociedad civil. Una historia de Uganda demuestra el riesgo de hacer esto (recuadro 5). Si bien los donantes pueden animar a un gobierno a aproximarse más abiertamente a la sociedad civil a través del diálogo, es improbable que las condicionales cambien un estilo de gobierno que es hostil a la sociedad civil por un estilo más inclusivo. Sin embargo, la incorporación de compromisos mutuamente acordados en los arreglos del gobierno con el Banco para una mayor transparencia y responsabilidad en la rendición de cuentas son a menudo legítimos y fortalecen la capacidad de las organizaciones locales para pedir cuentas a sus gobiernos.

²³ Banco Mundial y FMI, Informe de Monitoreo Global: Metas de Desarrollo del Milenio y Fortaleciendo la Rendición Mutua de Cuentas, la Ayuda, el Comercio y la Gobernanza, 2006, p. 160.

Recuadro 5: Intervención Poco Sabia del Banco en Uganda

Los programas 4 y 5 del Crédito de Ayuda para la Reducción de la Pobreza en Uganda (PRSC) incluyen condiciones que llaman al desarrollo de una política de ONGs que “provea un ambiente favorable para las operaciones de las ONGs”. Esta condición levantó la duda si el Banco debería juzgar lo que significa “ambiente favorable” para un país. Además, si se hubiese implementado la propuesta de política redactada por el gobierno de Uganda habría sido más restrictiva para las ONGs de lo que ya era en la práctica. Algunos donantes bilaterales indicaron al gobierno de Uganda que la nueva propuesta no era aceptable y animaron al Banco a no presionar al gobierno sobre esto. Esta intervención del Banco no sólo fue tácticamente imprudente con respecto al apoyo a la sociedad civil sino que también representó una intervención directa del Banco en una esfera política la cual es, y debe permanecer, fuera de su mandato.²⁴

- **Apoyar la transparencia y responsabilidad de cuentas del gobierno a sus ciudadanos**

Muchos de los compañeros de CIDSE juegan un papel importante en las estructuras de rendición de cuentas de sus países mediante el monitoreo del presupuesto y los gastos nacionales. Similarmente el Banco tiene bastante experiencia en apoyar sistemas más robustos de administración de las finanzas públicas. Los socios de CIDSE advirtieron que tales iniciativas apoyadas por los donantes deben hacer que los gobiernos rindan cuentas primeramente a sus ciudadanos antes que a los mismos donantes. En la actualidad, mucha de la información que es producida es elaborada para los donantes y las IFs en lugar de estar dirigida a los ciudadanos. La información debería ser priorizada y

permitir a los ciudadanos comunes entender los flujos de recursos y los compromisos de política de sus gobiernos. La transparencia debería facilitar que los ciudadanos, especialmente los pobres y marginados, pidan cuentas a sus gobiernos sobre la entrega de servicios y el respeto a los derechos humanos básicos. Estos principios deben estar en el núcleo del trabajo del Banco en torno a la administración financiera pública.

- **Ser transparente en los análisis y operaciones del Banco**

Los que respondieron a la encuesta de CIDSE resaltaron la inmediata necesidad de que el Banco y otros donantes mejoren la transparencia sobre su propio flujo de recursos, agendas políticas, trabajo analítico y condicionalidades. Además, mencionaron que suelen esperar impacientes que el Banco libere información después que los acuerdos son hechos. El Banco debería hacer mayores esfuerzos en usar las herramientas de comunicación e información que llegan a la sociedad civil, por ejemplo difundiendo resúmenes regulares de su trabajo y financiamientos en la prensa nacional y en estaciones de radios locales o invitando a ciudadanos a dialogar acerca de su trabajo. El Banco debería adherirse a los criterios citados en la sección 4 sobre revelación de información de los análisis y operaciones del Banco.

- **Apoyo financiero neutral**

Como el gobierno del Reino Unido sostiene:

*“La responsabilidad en la rendición de cuentas está en la base de los cambios [...] Más allá de las estructuras formales del Estado, las organizaciones de la sociedad civil dan poder a los ciudadanos y ayuda a los pobres para que hagan escuchar sus voces y demanden más de los políticos y sus gobiernos”.*²⁵

Las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) necesitan apoyo para llevar a cabo este trabajo. Los encuestados de CIDSE enfatizan la necesidad de que los donantes apoyen a los movimientos

²⁴ Wood, A. para Trócaire, Desmitificando la ‘Buena Gobernanza’: un Resumen de las Reformas de Gobernanza y Condiciones del Banco Mundial, 2005.

²⁵ Departamento para el Desarrollo Internacional, Eliminando la Pobreza Mundial: hacienda que la gobernanza trabaje para los pobres, 2006, para. 2.7.

sociales y sus organizaciones sin dirigir sus agendas y para ello sugieren un apoyo práctico y financiero a través de mecanismos neutrales y libres de riesgos de que los donantes impongan sus objetivos. El Banco podría trabajar con otros donantes para establecer tales apoyos, sin embargo, su prioridad debería ser que se remuevan los obstáculos que impiden que la sociedad civil se involucre en el espacio público.

Recuadro 6: Monitoreo de la Sociedad Civil al Gobierno Local: Timor del Este

En la primavera del 2006 el personal de una ONG local, Luta Hamutuk, identificó dentro del presupuesto nacional del 2004/05 un fondo que había sido asignado a un proyecto para la construcción de una carretera en Los Palos (un área montañosa al este de la isla). Ellos visitaron el camino e hicieron un video mostrando la pobre calidad del camino y entrevistas a la gente local sobre el proceso de construcción y lo que pensaban del resultado final. Después de haber hablado con un experto en construcciones de Indonesia, Luta Hamutuk averiguó que, dado el monto invertido, el camino debería haber sido más o menos dos veces su largo y de mucha mayor calidad. Usaron el video como evidencia y publicaron el caso en la prensa nacional., presionando al Primer Ministro, al Parlamento Nacional, a la Comisión de Infraestructura, al Ministro de Trabajo Público para que presten atención al mismo. Como resultado de este persistente cabildeo, el Gobierno de Timor amenazó con poner en la lista negra a la compañía indonesia involucrada para que no acceda en el futuro a ningún contrato de construcción en Timor del Este a menos que reconstruya el camino sin ningún costo extra. Aunque la comunidad local estaba en un principio poco dispuesta a permitir que vuelva la compañía fueron luego persuadidos por Luta Hamutuk para permitirlo. La compañía está ahora en proceso de rehacer los trabajos de construcción.²⁶

**Recomendaciones:
Sociedad civil**

- El Banco no debería asumir un papel de liderazgo entre los donantes para apoyar a la sociedad civil.
- Aunque el Banco puede promover diálogos de alto nivel político no debe desplazar a los ciudadanos inmiscuyéndose en procesos de política doméstica o determinando políticas bilaterales.
- El Banco debería apoyar la inclusión de la sociedad civil en foros institucionalizados de política entre gobiernos y donantes donde el Banco mismo esté presente.
- El Banco no debería usar condicionalidades para incrementar la participación social dado que la participación esto es un asunto político.
- Cualquier apoyo del Banco a la sociedad civil debería ser a través de mecanismos neutrales que no impliquen riesgos de imponerle sus objetivos.

4. CORRUPCIÓN EN PROYECTOS DEL BANCO

Una mayor preocupación dentro del Banco es proteger al Banco tanto contra riesgos que afecten su reputación como contra el riesgo fiduciario y que están asociados con corrupción en proyectos de alto perfil. En contraste, la mayor preocupación de CIDSE es un conjunto más amplio de riesgos que afectan a los pobres y vulnerables y que resultan de proyectos del Banco pobremente diseñados.

- **Proyectos**

- ***“protegidos contra riesgos”***

La ayuda para el desarrollo, como cualquier otra forma de transacción financiera, corre también el riesgo de prácticas corruptas. En respuesta a esto, el Banco hizo esfuerzos para proteger sus proyectos implementándolos fuera del sistema del país. En una reciente evaluación del Apoyo al Presupuesto General (GBS), la Red de Gobernanza OECD/DAC señaló las limitaciones de un enfoque de proyectos *“protegidos contra riesgos”* de corrupción:

*“Cada vez se reconoce más que la protección de los fondos de los donantes es de poca utilidad a menos que se hagan cambios sostenibles en el sistema e instituciones de los países socios”.*²⁷

El desafío para el Banco es implementar estrategias amplias de anticorrupción que se concentren tanto en mejoramientos de largo plazo en los sistemas de los países como en salvaguardas de corto plazo para los fondos de los donantes²⁸. La evaluación GBS OECD/DAC encontró que los arreglos financieros fuera del presupuesto y la multiplicidad de desembolsos no oficiales y procedimientos de adquisición que operan en paralelo

tienden a debilitar los sistemas de los países al mismo tiempo que complican la vigilancia fiduciaria de los fondos para ayuda. Sin embargo, a fin de reducir el riesgo fiduciario y otros que afecten la reputación de la institución, el personal del Banco puede tener una fuerte motivación para establecer Unidades de Implementación de Proyectos (UIPs) que actúen de forma paralela a las estructuras del gobierno como lo observó la Comisión para África indicando que:

*“muchos donantes proporcionan asistencia en formas que socavan la capacidad nacional. En lugar de fortalecer las habilidades de un Ministerio, han insistido en las UIPs las cuales a menudo atrapan al personal más calificado del gobierno”.*²⁹

CIDSE cree que el Banco debería trabajar consistentemente para asegurar el fortalecimiento de los sistemas de país, evitando proyectos *“protegidos contra riesgos”* y el establecimiento de UIPs, excepto en los casos más extremos.

- **Concepción y diseño de proyectos**

La nueva Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción articula un enfoque de arriba-abajo para la concepción y diseño de proyectos. La Estrategia tiene un enfoque estrecho en cuanto a vulnerabilidad a la corrupción, como si la vulnerabilidad a la corrupción fuera el único riesgo a tomar en cuenta en el diseño de un proyecto o como la única determinante para decidir si un proyecto debería seguir o no. Hay la necesidad de incorporar en la Estrategia un análisis profundo sobre los riesgos de desarrollo asociados con cualquier proyecto como son los riesgos sociales y medioambientales. De importancia primordial es la necesidad de revisar los mecanismos que son usados para identificar proyectos a fin de asegurar que éstos tomen en cuenta las necesidades de la comunidad local y no contribuyan a incrementar la vulnerabilidad de los pobres y marginados.

²⁷ IDD Asociados, para la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Evaluación del Apoyo al Presupuesto General: síntesis, 2006, citado 2003 a. www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf

²⁸ IDD Asociados, para la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Evaluación del Apoyo al Presupuesto General: síntesis, 2006, 514. www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf

²⁹ Comisión para África, Nuestro Interés Común, 2005, Cap. 4, para 15.

La Estrategia emergente del Banco enfatiza los enfoques participativos para la implementación de proyectos sin hacer hincapié en la importancia de llevar a cabo análisis (assessments) de manera participativa tanto en la idea como en el diseño de proyectos. Mayormente las ideas y respuestas más apropiadas para proyectos surgen de análisis locales y son informadas por un largo y detallado conocimiento de la economía política local y de los riesgos potenciales que existen. El Banco debe reconocer la importancia de este conocimiento y análisis local y asegurar que se inserten en su sistema de ciclo de proyectos. Por otro lado, todos los proyectos apoyados por el Banco deberían incorporar PSIA.

Una y otra vez los encuestados por CIDSE hicieron referencia a los modelos de proyectos que son “desarrollados en DC” o “son fotocopia de otro país”. El diseño de proyectos impuesto desde afuera casi siempre falla en el reconocimiento de la pobreza local y las dinámicas políticas, a menudo dando resultados que lastiman a los pobres (ver recuadro 7) de la manera como un encuestado lo dijo: “si usted viste el zapato de otra persona éste le apretará”.

Recuadro 7: Resultados perversos en Pakistán

En los valles indús de Pakistán el Banco promovió el desarrollo de un gran proyecto hidroeléctrico. La electricidad proporcionada a través de este sistema es diez veces más cara que en el país vecino de India y está fuera del alcance de muchos paquistaníes pobres. Esto ha creado un ambiente apropiado para la corrupción, donde el único medio para que muchos accedan a la electricidad es por medio del pago de “coimas” al proveedor de energía local.³⁰

• *Involucrándose en proyectos con la sociedad civil*

El Banco tiene un bajo perfil en involucrar a la sociedad civil en sus proyectos. Por lo tanto, la Estrategia en Gobernanza y Anticorrupción tiene que comprometerse a hacer mejoras dramáticas en cuanto se refiere a la participación de la sociedad civil en los proyectos del Banco.

Actualmente, los intentos del Banco en esta área reflejan un enfoque verticalista desde el que se da a la sociedad civil un rol limitado. Por ejemplo, el uso del Fondo de Fideicomiso para la Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas (EITI) asigna dinero para la construcción de capacidades en la sociedad civil pero, en la práctica, la experiencia en países como Congo-Brazzaville ha mostrado que la manera como se ha manejado el Fondo no ha permitido que la sociedad civil participe plenamente o encuentre espacios para ejecutar su propia agenda. Desde otro punto de vista, el pensamiento del Banco respecto a la sociedad civil resulta a menudo en un enfoque instrumentista bajo el cual las organizaciones son tratadas como “guardianes” que pueden ayudar a reducir riesgos que afecten la reputación del Banco así como el riesgo fiduciario. Este enfoque debe ser firmemente rechazado en la Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción. Los ciudadanos deben ser vistos como actores locales primarios y no como un mecanismo para cumplir con los fines del Banco.

Recuadro 8: Lecciones de Chad/Camerún: Escuchar a la sociedad civil

En 1999 el proyecto del gasoducto de Chad/Camerún fue financiado por el Banco Mundial en el marco de que los ingresos de la exportación del petróleo apoyarían programas de reducción de la pobreza, tales como escuelas y hospitales. Las organizaciones de la sociedad civil y grupos internacionales que en ese tiempo trabajaban en Chad recomendaron que el Banco posponga el proyecto del gasoducto hasta que el gobierno hubiese tomado en serio los problemas de corrupción y mejorado su capacidad para dirigir proyectos de gran escala como ese. Muchos grupos de la sociedad civil temían que una vez que los ingresos del petróleo comienzan a llegar, la influencia del Banco disminuiría y la corrupción y el conflicto se incrementarían. En enero del 2006, el Banco Mundial suspendió todos los préstamos a Chad debido a la intención del gobierno de canalizar ingresos del petróleo a los militares.³¹

- **Reforzar los estándares existentes para proyectos**

El Banco tiene algunos estándares existentes para proyectos como es el caso de los parámetros de la Corporación Financiera Internacional (IFC) sobre Estándares de Sostenibilidad Social y Ambiental, Política de Revelación de Información y los Principios del Ecuador.³² Sin embargo, todo este juego de principios tiene serios defectos que el Banco debe comprometerse a abordar en su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción.³³

Por ejemplo: *“Los nuevos estándares social y ambiental del IFC no especifican cuándo tendrá lugar la consulta con poblaciones locales afectadas por sus operaciones, no protegen adecuadamente los derechos de la gente indígena sobre sus tierras y recursos naturales -incluyendo su derecho al consentimiento previamente informado-, socavan la política existente en el Banco Mundial con respecto al reasentamiento y no requieren de análisis independientes ni de verificación de impacto de los proyectos, descansando pesadamente en los reportes de las mismas compañías”*.³⁴

- **Sectores extractivos de alto riesgo**

Los recursos naturales pueden ser las mayores fuentes de trabajo e ingreso para los países pobres pero, mal manejados, estos sectores pueden incentivar la corrupción, la gobernanza deficiente y el conflicto. En su Revisión de la Industria Extractiva (EIR) el Banco reconoció los desafíos que pueden enfrentarse cuando se busca crear un apropiado marco de trabajo de gobernanza en tales sectores. Los colegas de CIDSE concuerdan con la recomendación de la EIR por cuanto *“los criterios de una adecuada gobernanza deberían ser desarrollados transparentemente y con la participación de todos los grupos de actores. Esto debería incluir una base mínima y criterios de gobernanza sectorial”*.³⁵

En un nivel sectorial, por lo tanto, el Banco debería trabajar con la sociedad civil local y con otros grupos de actores para identificar los criterios que señalan, en primer lugar, si un proyecto debería continuar y, en segundo lugar, cómo debería ser dirigido e implementado. Sin embargo, un informe reciente de ONGs del Centro de Información del Banco y de Defensa del Medioambiente, con oficinas en los EEUU, muestra que el Banco Mundial ha hecho poco para influenciar efectiva y transparentemente consideraciones de gobernanza en su selección y secuencia de su apoyo a proyectos y estrategias de la industria extractiva.

³¹ Nota de prensa de Oxfam ‘ El Banco Mundial suspende sus préstamos a Chad – “Model” oil project on the rocks’, 6 Enero 2006

³² Los Principios de Ecuador, un conjunto de normas adoptadas por bancos privados el 2003, se basaron en los Estándares sobre Sostenibilidad Social y Ambiental de IFC. El IFC está ayudando a entrenar bancos que se han suscrito a los Principios de Ecuador en su funcionamiento. www.ifc.org/equatorprinciples

³³ Publica Lo Que Pagas (PWYP) Coalición de 300 ONGs, tiene propuestas detalladas para imponer estos estándares, por ejemplo PWYP Declaración de la Coalición sobre Revisión de los Principios de Ecuador; PWYP sometido a consulta de la Política de Revelación de Información de la IFC. www.publishwhatyoupay.org.

³⁴ Declaración de ONGs (Centro de Información del Banco, Bretton Woods Project, BothEnds, Environmental Defense, Forest Peoples Programme, Friends of the Earth-US, Indian Law Resource Center, International Accountability Project), Feb. 21 2005. www.bicusa.org.

³⁵ El Grupo del Banco Mundial, Atacando un Mejor Balance: Revisión de las Industrias Extractivas, 2005, Resumen Ejecutivo, p.2. http://bankwatch.ecn.cz/eir/reports/es_eng.pdf

El Banco debería restringir su participación en industrias extractivas dado su impacto a menudo adverso sobre los derechos sociales ambientales.³⁶ Sin embargo, si continua trabajando en este sector, el Banco debe comprometerse en la Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción a implementar todas las recomendaciones de la EIR y considerar su aplicación en otros sectores de alto riesgo. También debe comprometerse a ayudar a fortalecer las EITIs (véase la sección 5).

Recomendaciones: Proyectos del Banco

- El Banco debería trabajar consistentemente y asegurar el fortalecimiento de los sistemas en los países. Debe evitar proyectos “protegidos contra riesgos” así como el establecimiento de UPIs, excepto en casos extremos.
- Análisis de tipo PSIA, ex-antes e independientes, deberían ser llevados a cabo para todas las propuestas de proyectos apoyados por el Banco.
- Todas las etapas del ciclo de proyectos deberían incorporar la participación significativa de la sociedad civil.
- El Banco necesita incluir un compromiso en su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción para fortalecer los estándares IFC sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, la Política de Revelación de Información y los Principios de Ecuador.
- El Banco necesita incluir un compromiso en su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción para implementar todas las recomendaciones del EIR.

³⁶ Centro de Información del Banco y Defensa del Medio Ambiente, El Grupo del Banco Mundial, Revisión de las Industrias Extractivas (EIR) y Gobernanza: Evaluando la implementación de compromisos del Grupo del Banco, 2006, [www.bicusa.org/bicusa/issues/ED_BIC%20WBEIR%20governance%20\(Enero06\).pdf](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/ED_BIC%20WBEIR%20governance%20(Enero06).pdf)

5. COLABORACION GLOBAL

El Banco Mundial podría jugar un importante papel en promover varios tipos de colaboración global que combatan la perniciosa corrupción que desvía recursos destinados al desarrollo de los países pobres y quebrantan la gobernanza responsable.

- *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)*

La UNCAC es la más importante convención internacional de combate a la corrupción y reconstrucción de los procedimientos de actividades corruptas. La evidencia que entregó al Senado de los Estados Unidos mostró la escala del flujo de dinero corrupto desde países en desarrollo y en transición a bancos de países desarrollados, ascendiendo entre 20 y 40 mil millones anuales.³⁷ Es decepcionante, si embargo, que solamente tres países del G8 han ratificado la convención.³⁸

El Banco debería mostrar liderazgo en la Primera Conferencia de los Estados Socios de la UNCAC y, más allá, promover el firme compromiso de todos los países, y en particular de sus países accionistas más grandes, para que ratifiquen la UNCAC tan pronto como sea posible. De la misma manera, debería trabajar para promover un sistema de monitoreo efectivo para que la UNCAC se maneje con base en pilares de transparencia y de participación pública y debería proporcionar apoyo financiero para organismos nacionales e internacionales participando en la implementación de la convención. El Banco también debe incrementar su apoyo a otros acuerdos y convenciones internacionales. Este debe asegurar que sus proyectos, programas y diálogos de política estén alineados con instrumentos tales como la Convención de la Unión Africana, la Convención de la OECD sobre

sobornos y Convenciones de Anticorrupción específicas para otras regiones.

- *Restitución de activos*

El Banco tiene la oportunidad de jugar un rol importante en abordar temas relacionados a la protección de bienes robados por medio de evasiones de impuestos e instituciones financieras privadas y en facilitar su devolución. En parte puede hacer esto ejercitando su influencia con los países donde tales bienes están resguardados. El Banco puede también ayudar a prevenir el desvío de recursos públicos a cuentas de bancos privados mediante su apoyo a parlamentarios, medios de comunicación y grupos de vigilancia ciudadana de la administración financiera pública y de proyectos apoyados por el Banco.

- *Responsabilidad compartida sobre la deuda ilegítima*

En muchos países la gente pobre continúa pagando por préstamos irresponsables que se otorgaron a regímenes corruptos del pasado. En algunos países todavía se corre el riesgo de que esto suceda en el futuro. Los acreedores oficiales, incluido el mismo Banco, han sido cómplices de esas deudas al prestar a gobiernos que no eran legítimamente democráticos y que además eran conocidos por sus prácticas corruptas. El Banco Mundial debe cargar con su responsabilidad apoyando investigaciones independientes que examinen la legitimidad de sus reclamos de créditos dondequiera que la legitimidad de la deuda es cuestionada y anulando todas las deudas que son encontradas ilegítimas.

Esto implica también la necesidad de que el Banco -juntamente con el gobierno, parlamentarios, sociedad civil y otros donantes- explore y desarrolle las herramientas y los procedimientos necesarios para prevenir que se otorguen préstamos irresponsables en el futuro y para proteger a la población de los países endeudados, especialmente los pobres, de

³⁷ Sue Hawley, citando a Raymond Baker, Evidencia al Subcomité Permanente sobre Investigaciones del Comité en Asuntos Gubernamentales, Senado de los EEUU, Noviembre 1999.

³⁸ Alrededor de Julio de 2006.

los impactos negativos de dichos prestamos. Un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente (FTAP) para casos de incumplimiento de deudas públicas podría servir para lidiar con esta preocupación al mismo tiempo que ayudaría a acreedores y deudores a evitar los así llamados “riesgos morales”.³⁹

- **Iniciativa de transparencia para industrias extractivas (EITI)**

La Comisión para África encontró que *“las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) pueden jugar un invaluable papel en proponer una buena gobernanza en la administración de los ingresos de los recursos naturales. Ellas pueden constituirse en un ejemplo manteniendo altos estándares de gobernanza y transparencia en sus propias actividades, pero también están en una buena posición para persuadir a los gobiernos de sus países y a las compañías que operan en sus territorios a adoptar estándares similares”*.⁴⁰

Por lo tanto, el Banco debería continuar su apoyo a la Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas. Si bien la iniciativa EITI debería ser un estándar mínimo para el otorgamiento de préstamos en países ricos en recursos, el Banco podría promover una más amplia aplicación de esta iniciativa que vaya más allá de los flujos de ingresos para abordar la transparencia en los convenios contractuales y fiscales que determinan esos flujos de ingreso.

Específicamente, el Banco debería asegurar que sus oficinas en los países asistan con la implementación de la iniciativa EITI e integren su implementación dentro de sus Estrategias de Asistencia de País para todos los países donde los ingresos del sector extractivo sean significativos. El Banco debería desarrollar una estrategia coherente para permitir a la sociedad civil una participación plena y efectiva en proyectos de este tipo en los que se encuentre involucrado. La construcción de

capacidades en la sociedad civil podría ser parte de un plan de acción en el nivel nacional preparado por un comité de grupos de actores. A la fecha, la construcción de capacidades ha sido limitada y esto ha afectado la habilidad de la sociedad civil para participar en procesos de la iniciativa EITI (ver sección 4).

En cuanto a los derechos humanos, el Banco debería estar listo para hablar en defensa de los derechos de los ciudadanos en la discusión pública de asuntos relacionados a ingresos en los países donde ejecutan proyectos EITI. El Banco hizo así recientemente en favor de activistas de la sociedad civil quienes han sido intimidados por su trabajo de anticorrupción en la República del Congo. Frente a casos como éstos, a CIDSE le gustaría ver que el Banco asuma una posición visible en defensa de la libertad de expresión, particularmente en el contexto de la implementación de la iniciativa EITI.

- **Aplicando principios de transparencia en otros sectores**

El Banco debería continuar su apoyo a otros procesos de transparencia que se han desarrollado para otros sectores tal como sucede con el Reforzamiento de la Ley Forestal y Gobernanza (Forest Law Enforcement and Governance, FLEG). En sus esfuerzos por asegurar que los compromisos de esta ley se cumplan a nivel nacional, el Banco debería priorizar medidas de transparencia que incrementen la capacidad de los ciudadanos comunes a pedir cuentas a sus gobiernos sobre políticas y prácticas de manejo forestal.

Otro sector altamente vulnerable a la corrupción es la adquisición de bienes y servicios públicos. El gobierno del Reino Unido sugiere que la aplicación de los principios EITI en el área de la adquisición pública ayudaría a los gobiernos a manejar mejor sus finanzas.⁴¹

Consecuentemente el Banco debería trabajar con otros socios para desarrollar un estilo de principios EITI aplicados al sector de compras.

³⁹ CIDSE / Caritas Internationalis, Sostenibilidad y Justicia: Resolución Integral de la Deuda para Países Pobres mediante un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente (PAJT), 2004.

⁴⁰ Comisión para África, Nuestro Interés Común, 2005, Cap. 4, para 86.

⁴¹ Departamento para el Desarrollo Internacional, Eliminando la Pobreza Mundial: hacienda que la gobernanza trabaje para los pobres, 2006, para. 3.18.

Recomendaciones: Colaboración global

- El Banco debería promocionar la plena ratificación de la UNCAC por parte de todos los países, particularmente de sus accionistas más grandes.
- Con el apoyo del Banco se debería promover un sistema de monitoreo efectivo de la UNCAC priorizando la transparencia y la participación pública como dos de sus pilares.
- Es necesario que el Banco apoye vigorosamente la restitución de activos robados.
- El Banco debería apoyar auditorías independiente de todas las deudas que podrían ser ilegítimas y, en consecuencia, anular tales deudas. Así también debe apoyar la iniciativa de un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente para lidiar con tales casos.
- El Banco debería desarrollar una estrategia coherente para permitir a la sociedad civil participar efectiva y significativamente en proyectos de la iniciativa EITI.
- El Banco podría promover aplicaciones más amplias de la iniciativa EITI para dar transparencia a las disposiciones contractuales y fiscales que determinan los flujos de ingresos.

6. REFORMA INTERNA Y TRANSPARENCIA EN EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial sufre de una crisis abrumadora de legitimidad y credibilidad cuando trata con temas de gobernanza en sus programas de operaciones. De acuerdo con colegas de CIDSE, esto se debe al nivel de corrupción encontrado en los mismos proyectos del Banco, a la falta de transparencia y de gobernanza responsable en la manera como el Banco hace negocios y al enfoque primordial del Banco en torno a la liberalización económica. Otra razón encontrada es que el personal del Banco no es incentivado por la institución a comportarse de una manera transparente, receptiva e inclusiva hacia los grupos de actores más afectados por sus programas y asesoramiento político. Estos temas deberían ser tratados en la Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción del Banco.

• *Gobernanza dentro del Banco*

Un factor fundamental que socava la credibilidad del Banco en el área de gobernanza es la propia forma de gobernanza del Banco. El Secretario General de las Naciones Unidas ha enfatizado que *"para superar la percepción entre los países en desarrollo que están sub-representados en ambos organismos (el FMI y el Banco Mundial), lo cual tiende a poner su legitimidad en duda, se necesitan dar pasos significativos"*.⁴²

Es particularmente llamativo que solamente dos Directores Ejecutivos Africanos (EDs) representen a los 42 países de ese continente, mientras que

cinco de los países más ricos tiene su propio Director Ejecutivo.

Además, el poder en la votación es excesivamente inclinado a favor de los países industrializados. Los Directores Ejecutivos de los países en desarrollo tienen solamente el 26% de los votos.⁴³ Cada país miembro recibe un número igual de "votos básicos", pero esto forma parte únicamente de la estructura del voto. El resto está formado por una "cuota" de país, que representa el tamaño de la contribución financiera del país a la institución. En la medida que las cuotas aumentan con el tiempo, el peso relativo de los votos básicos decrece desde un 11% en el comienzo de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) a solo 2.1% en la actualidad.⁴⁴

Aunque se ha discutido que el poder de votación no importa cuando las decisiones son hechas por consenso, en realidad el poder de votación sí tiene un fuerte impacto en el "consenso" que pueda emerger de una reunión. Esto se debe a que cuando se formula el "sentido (u objetivo) de una reunión" quien preside la reunión asigna un peso relativo, de acuerdo con el poder de votación, a los puntos de vista de los Directores Ejecutivos.⁴⁵

Finalmente, una de las más exasperantes características de la gobernanza de estas instituciones es el proceso de selección para el Director de Administración del FMI y para el Presidente del Banco Mundial, con los EEUU tradicionalmente seleccionando a ambas autoridades.

• *Transparencia*

La promoción de la libertad de información es parte del trabajo de gobernanza del sector público del Banco Mundial a través de un área tratando con instituciones legales y de reforma judicial. El más reciente PRSC de Ghana, por ejemplo, incluye un proyecto de ley para ser remitido al Parlamento en torno a la Libertad de Información. Sin embargo, la transparencia debe ser aplicada también al Banco.

⁴² Citado en CIDSE / Caritas Internationalis, El FMI, el Banco Mundial y 60 Años Más Tarde de la Gobernanza Económica Global, 2005, p.1.

⁴³ CIDSE / Caritas Internationalis, El FMI, el Banco Mundial y 60 Años Más Tarde de la Gobernanza Económica Global, 2005, p. 3.

⁴⁴ Ibid, p. 3.

⁴⁵ Ibid, p. 4.

*“El derecho a acceder a información es un derecho humano esencial, siendo fundamental en la promoción de una gama de valores sociales. Esta es una herramienta clave para controlar la corrupción y es central para la responsabilidad democrática de rendición de cuentas. Esto ha sido descrito como el “oxígeno de la democracia” y juega un papel central en la fundación de la participación efectiva”.*⁴⁶

El Banco es un actor dominante en muchos países de bajos ingresos, incluso con acceso a información sobre políticas y operaciones que es difícil de obtener para los mismos ciudadanos. CIDSE cree que se necesita una revisión de la política de revelación de información del Banco puesto que el primer paso del Banco en su apoyo a la transparencia debería ser cumplir con los estándares más altos de apertura de sí mismo.

Los siguientes son algunos de los estándares que deberían ser adoptados:⁴⁷

- El Banco debería moverse hacia un sistema de “revelación de información” que permita que la información esté públicamente disponible. Las excepciones deberían ser específicas y restringidas a circunstancias cuando la revelación puede causar serios daños y esos daños superen el bien público que puede resultar de la revelación de información.
- Las categorías de información que deberían ser reveladas de forma rutinaria son:
 - Información acerca de la estructura del Banco y sus procesos de toma de decisiones;
 - Información necesaria para la participación en las decisiones relacionadas a políticas institucionales amplias, operaciones, evaluaciones y auditorías, estrategias y análisis de países específicos, operaciones de préstamos, donaciones y garantías;

- Procedimientos organizacionales, reglas y directivas, políticas institucionales, estrategias, líneas de trabajo e información financiera;
- Información relacionada con la seguridad de la salud, el medio ambiente y las implicaciones sociales y de derechos humanos en las operaciones del Banco Mundial.

- Los documentos del Directorio deberían ser revelados al mismo tiempo que son puestos a circular para la aprobación del Directorio.
- Las reuniones del Directorio y sus Consejos deberían ser asunto de conocimiento público. Todas las declaraciones escritas de los Directores Ejecutivos, todas las contribuciones escritas de los miembros de los países constituidos por multi-representaciones, como también los resúmenes y transcripciones del Directorio deberían ser reveladas.

• *Incentivos al personal*

Mientras la retórica del Banco, hasta cierto grado, gira en torno a los principios de participación y sentido de apropiación del país, no se puede decir lo mismo de los incentivos que tiene el personal para aplicar estos principios en sus ejecuciones. Analistas internos y externos apuntan a la estructura de incentivos como un problema fundamental. El personal es actualmente recompensado por diseñar préstamos y políticas que están en línea con las prácticas tradicionales del Banco pero en cambio son opuestas a las mejores prácticas como sucede, por ejemplo, con las operaciones que privilegian altos niveles de préstamo sobre la calidad y sostenibilidad de los programas.

En contraste, CIDSE cree que el personal del Banco:

- Necesita ser incentivado y apoyado por sus Directores para hacer que la participación efectiva y la consulta a todos los grupos de actores sea una práctica diaria de sus operaciones a nivel organizacional y de país;

⁴⁶ Capítulo de Transparencia de Iniciativa de Transparencia Global (borrador), p. 2: http://ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf

⁴⁷ Un conjunto pleno de principios y políticas son establecidas en el Capítulo de Transparencia de Iniciativa de Transparencia Global. http://ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf

- Necesita recibir incentivos para diseñar programas con los gobiernos de los países anfitriones y otros grupos de actores que reflejen una comprensión madura y objetiva de la situación de gobernanza de sus países;
- Requiere incentivos para abstenerse de introducir sus enfoques políticos ideológicos y condicionalidades en las políticas de país;
- Necesita apoyo, incluyendo recursos adecuados, para cumplir con este tipo de estándares;
- El personal y sus Directores deben rendir cuentas sobre tales estándares.

El Grupo de Evaluación Independiente (IEG) juega un papel claro en monitorear la implementación de estándares en las operaciones del Banco, sin embargo, la revelación de información sobre las políticas y operaciones del Banco, como se cita abajo, es un medio crítico para conseguir estándares mejorados con el tiempo.

- ***El rol del departamento de integridad institucional***

El Departamento de Integridad Institucional (INT) del Banco Mundial fue establecido el 2001 en respuesta a serias preocupaciones sobre el nivel de corrupción y fraude en los proyectos financiados por el Banco. El INT investiga alegaciones de fraude y corrupción en proyectos como también alegaciones de posibles faltas de conducta del personal, remitiendo sus conclusiones a personas que toman decisiones, como por ejemplo al Comité de Sanciones del Banco. El Comité reporta al Presidente directamente.

No obstante lo anterior, preocupa la manera como el INT opera y el creciente volumen de su trabajo, por ejemplo en las áreas de diseño de políticas y programas. Su independencia es algo de valorar pero es también "juez y parte" en el diseño de la supervisión, en la detección de fraudes y en la recomendación de sanciones, con pocos controles y balances en sus propias

operaciones. Además, su registro de compañías comprometidas en prácticas de corrupción es pobre como ilustra el caso de la firma canadiense de ingeniería Acres Internacional. La firma continuó postulando a proyectos del Banco dos años después que había sido sindicada por sobornos por su participación en el Proyecto de Agua de las Tierras Altas de Lesotho.

El rol del INT debe ser revisado y clarificado antes de que se tomen decisiones y se le asignen nuevas responsabilidades. Los principios de transparencia mencionados anteriormente deben ser aplicados igualmente a las operaciones del INT.

Recomendaciones: Reforma interna

- La estructura de gobernanza del Banco debe ser revisada radicalmente para dar voz y una representación justa a los países en desarrollo.
- El Banco debe emprender una revisión de su política de revelación de información, priorizando el acceso público a la información sobre operaciones, políticas, estrategias, discusiones y decisiones de su Directorio.
- El Banco debe revisar de manera integral sus estructuras de incentivos para el personal, incorporando incentivos para preparar e implementar proyectos y programas fundados en la participación social, la transparencia y el entendimiento de la problemática de gobernanza en cada país.
- El rol del INT debe ser revisado y clarificado de acuerdo con las nuevas responsabilidades que se le encomienden.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Mientras el Banco desarrolla su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción hay mucha presión para lograr objetivos de reducción de riesgos fiduciarios y otros riesgos que afecten la reputación del Banco. Desde CIDSE creemos que el Banco debería tener un propósito más fundamentado en el corazón de su Estrategia. Eso es, apoyar a los ciudadanos y organizaciones locales en sus esfuerzos por construir una gobernanza responsable en su país.

Creemos que la administración, el personal y los accionistas del Banco necesitan reconsiderar el rol del Banco para apoyar mejor los asuntos de gobernanza. En este sentido, deberían:

- Reconocer la naturaleza política de la gobernanza pero limitando las intervenciones del Banco a áreas específicas de su competencia.
- Estar dispuestos a dejar a los actores estatales y no estatales a llegar a compromisos políticos acerca de cómo el país y sus recursos deben ser manejados sobre la base de un consenso nacional más que por iniciativa de los donantes.
- Acelerar su respuesta por el lado de la oferta de la corrupción, cuando corporaciones y bancos de los países desarrollados actúan como cómplices del saqueo ilícito de los recursos de los países en desarrollo.

El análisis del Banco sobre riesgos debería incluir aspectos asociados con los siguientes factores:

- El desplazamiento de los actores locales del lugar que tienen para pedir cuentas a sus gobiernos y que ocurre cada vez que el Banco interviene directamente y no transparentemente en los asuntos de un país;

- Programas del Banco basados en análisis externos de las políticas de cambio social;
- Reformas económicas apoyadas por el Banco que no están basadas en rigurosos análisis sociales, políticos y de pobreza.

En suma, el Banco necesita poner la gobernanza responsable y soberana por encima del manejo de riesgos fiduciarios y otros que puedan afectar su reputación. Cada elemento de su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción debería ser probado sobre la base del siguiente principio: se fortalecerá o reducirá la capacidad de los más pobres y marginados para que pidan cuentas efectivamente a su gobierno por el poder político y uso de los recursos públicos?

Recomendaciones

El enfoque del Banco sobre gobernanza y anticorrupción

- La corrupción debe ser vista como parte de un conjunto complejo de desafíos para la gobernanza y no solamente como una amenaza para los recursos y la reputación del Banco.
- El Banco necesita reconocer y entender mejor la naturaleza política de la gobernanza, limitando el alcance de su propio trabajo a unas cuantas áreas dentro de su competencia, como sería el caso de la administración financiera pública orientada al ciudadano.
- El trabajo del Banco sobre reformas de ingresos, reformas legales y judiciales, reforma del servicio civil y desarrollo de instituciones sectoriales es excesivamente influenciado por su agenda de política económica. Cualquier trabajo del Banco en estos sectores debería ser plenamente transparente, abierto al escrutinio público y sometido a Evaluaciones de Impacto Social y de Reducción de la Pobreza.

- Las decisiones financieras del Banco deberían estar basadas primeramente en las necesidades de la gente viviendo en la pobreza. La gobernanza y la anticorrupción deberían ser factores secundarios para determinar la respuesta del Banco a esas necesidades.
- El Banco no debería ser visto como un árbitro de los derechos humanos pero se debería asegurar que cumpla con sus propias obligaciones asumidas en convenciones internacionales de los derechos humanos.
- Debería asumirse que el Banco otorgará préstamos de manera continua, con la excepción de situaciones cuando agencias internacionales especializadas identifiquen serios abusos a los derechos humanos. Los criterios y procesos del Banco que conduzcan a decisiones para no otorgar préstamos deben ser explícitos, consecuentes y transparentes.
- El Banco debería apoyar la capacidad local para desarrollar análisis independientes de gobernanza.
- No debería esperarse que el Banco asuma un rol de árbitro principal de los estándares de gobernanza o corrupción porque no le corresponde, ni en un nivel general ni a nivel de un país específico.

Condicionalidades

Estrategia de asistencia de país y evaluación de la gobernanza

- El Banco necesita basar sus evaluaciones de gobernanza en análisis independientes, llevados a cabo de una manera transparente y con máxima contribución local.
- Idealmente, una evaluación de gobernanza debería ser ejecutada por el gobierno, el Banco y otros donantes a fin de contar con una evaluación común.
- Donde falte capacidad analítica local y el gobierno es hostil a participar en evaluaciones de gobernanza, el Banco debería trabajar con otros donantes y analistas independientes para producir una evaluación de la gobernanza del país.
- En todos los casos, el proceso y los resultados de una evaluación de gobernanza y su impacto en la política y programación del Banco, debería ser asunto de amplio conocimiento e inspección pública.
- El Banco no debería imponer condiciones a sus préstamos. Más bien, se deberían alcanzar acuerdos mutuamente aceptados entre el Banco y el gobierno sobre las obligaciones de cada parte para asegurar que los recursos sean transferidos y usados de una manera transparente y responsable para los propósitos requeridos.
- Estos acuerdos deberían ser sometidos a inspección ex-ante por parte de actores locales, tales como parlamentarios y la sociedad civil.
- No debería usarse condicionalidades para alcanzar reformas que por naturaleza son asuntos políticos, inclusive las reformas de política económica.
- Las reformas de gobernanza del sector público que podrían tener implicaciones para políticas económicas deberían ser sometidas a análisis ex-antes e independientes del tipo de Análisis de Impacto Social y de Reducción de la Pobreza.
- El Banco debería apoyar modelos de mutua evaluación de ejecución entre donantes y gobiernos antes que promover su Estrategia de Asistencia de País como un vehículo para la armonización y condicionalidades conjuntas entre donantes.

El rol del Banco con respecto a la sociedad civil

- El Banco no debe asumir un rol de liderazgo entre los donantes que prestando apoyo a la sociedad civil.
- El Banco no debe desplazar a los ciudadanos de un país inmiscuyéndose en procesos políticos o determinando políticas bilaterales.
- El Banco debería promover la inclusión institucionalizada de la sociedad civil en foros de política entre donantes y gobiernos.
- El Banco no debería usar condicionalidades para aumentar la participación social.
- Cualquier apoyo del Banco a la sociedad civil se debería hacer mediante mecanismos neutros que reduzcan el riesgo de que quiera imponer sus objetivos a la sociedad civil.

Corrupción en los proyectos del Banco

- El Banco debería trabajar consistentemente para asegurar el fortalecimiento de los sistemas nacionales de un país. Debe evitar proyectos “protegidos contra riesgos” y el establecimiento de Unidades de Implementación de Proyectos, excepto en casos en los que sea absolutamente necesario.
- Se deberían llevar a cabo Análisis de Impacto Social y de Pobreza para todas las propuestas de proyectos del Banco.
- Todas las etapas del ciclo de administración de proyectos deben promover la participación activa de la sociedad civil.
- El Banco necesita incluir un compromiso en su Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción para fortalecer los estándares de la Corporación Financiera Internacional sobre Sostenibilidad Social y del Medio Ambiente, la Política de Revelación de

Información y los Principios de Ecuador, e implementar plenamente las recomendaciones de la Revisión de la Industria Extractiva.

Colaboración global

- El Banco debe trabajar para promover una total ratificación de la Convención Contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC) en todos los países, particularmente entre sus accionistas más grandes.
- El Banco debería promover un sistema de monitoreo efectivo para que la UNCAC se construya sobre los pilares de transparencia y participación pública.
- El Banco debe apoyar vigorosamente la restitución de bienes robados.
- El Banco debería apoyar auditorías independientes de todas las deudas que podrían ser ilegítimas y, por consiguiente, anular las deudas ilegítimas. Asimismo debería apoyar un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente para tratar con tales casos.
- El Banco podría desarrollar una estrategia coherente que permita a la sociedad civil participar efectiva y significativamente en proyectos de la Iniciativa de Transparencia para Industrias Extractivas (EITI) en los cuales el Banco se involucre.
- El Banco debe promover una aplicación más amplia de la iniciativa EITI para tratar la transparencia de los arreglos fiscales y contractuales que determinen flujos de recursos.

Reforma Interna

- La estructura de gobernanza del Banco debería ser revisada radicalmente para poder dar una justa representación y voz a los países en desarrollo.
- El Banco debería emprender una revisión de su política de revelación de información, priorizando el acceso público a la información sobre operaciones, políticas, estrategias, discusiones y decisiones de su Directorio.
- El Banco debería revisar de forma integral las estructuras de incentivo para su personal, incorporando incentivos para que preparen e implementen proyectos y programas fundados en una participación social significativa, una mayor transparencia y un entendimiento detallado de la problemática de gobernanza del país.
- El rol del Departamento de Integridad Institucional debería ser esclarecido y deberían establecerse sistemas para pedirle cuentas a este tipo de departamentos antes de darle responsabilidades adicionales.

Anexo 1. Participantes en la Encuesta de CIDSE sobre Gobernanza

<i>País</i>	<i>Organizacion entrevistada</i>
ÁFRICA	
Angola	Slaves
Burundi	Christian Aid
Camerún	Commission Justice & Peace Caritas Cameroon
Costa de Marfil	Forum National Dette et Pauvreté
Etiopia	Bishop of Adigrat Eparchy PANE (Poverty Action network)
Kenia	AFRICOG (African Centre for Open Governance) Catholic Economic Justice Network / AMECEA Institute of Economic Affairs KARA (Kenya Alliance of Residents Association) Kendren (Kenyan Debt Relief Network) Transparency International
Liberia	CEDE (Center for Democratic Empowerment)
Malawi	MEJN (Malawi Economic Justice Network)
Mozambique	Instituto Comboniano Salesian Delegation of Mozambique
Nigeria	African Network for Environment and Economic Justice Benson Idahosa University CJDP (Criminal Justice Development Project)
Republica Democratica del Congo	PRSP working group in DSRP "Peace consolidation and good governance" cluster
Ruanda	ADTS (Association pour le Développement et la transformation sociale) Dynamique des Sociétés Civiles du Burundi, de la Rép. Dém. du Congo et du Rwanda YES Country-networked Rwanda
Senegal	CPAS (Centre de Promotion Agricole du Sénégal) RADI (Réseau Africain pour le Développement intégré)
Sudáfrica	Transparency International
Tanzania	Hakikazi Catalyst TANGO (Tanzania Association of NGOs) TEDG (Tanzania Ecumenical Dialogue Group)
Uganda	Kituo Cha Katiba Makerere University UDN (Uganda Debt Network)
Zambia	CSPR (Civil Society for Poverty Reduction) JCTR (Jesuit Centre for Theological Reflection)
Redes africanas para el desarrollo	AFRODAD
ASIA	
Filipinas	Asian Social Institute IPDI (Integrated Pastoral Development Initiative) Jubilee South / Freedom from Debt Coalition
India	Institute for Social Sciences
Nepal	RRN (Rural Reconstruction Nepal)
Timor del Este	La'o Hamutuk
Luta Hamutuk	
AMÉRICA LATINA	
Bolivia	FOCAPACI & Red de Participacion Ciudadana y Control Social
Fundacion Jubileo	
Honduras	CCERP (Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza) CIPRODEH (Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos) FOSDEH (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras)
Nicaragua	Envio Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN)
Perú	CEAS (Comisión Episcopal de Acción Social)

Anexo 2.

Miembros del Grupo de Trabajo de CIDSE-Caritas Internationalis (CI) sobre Recursos para el Desarrollo

Broederlijk Delen

Persona de contacto: Ann De Jonghe
165, Huidevettersstraat
1000 BRUSELAS - BELGICA
Tel: (32) 2 213 04 31
Fax: (32) 2 502 81 01
E-mail: ann.dejonghe@broederlijkdelen.be
Sitio Web: <http://www.broederlijkdelen.be>

CAFOD (CIDSE/CI)

Persona de contacto: Zoe Wildig
2 Romero Close, Stockwell Road
LONDRES SW9 9TY - INGLATERRA
Tel: +44 20 70955426
Fax: +44 20 7274 9630
E-mail: zwildig@cafod.org.uk
Sitio Web: www.cafod.org.uk

Cáritas Española (CI)

Persona de contacto: Elena de Luis
San Bernardo, 99 bis
Apartado de Correos n. 10095
28015 MADRID - ESPAÑA
Tel: (34) 91-4441000
Fax: (34) 91-5934882
E-mail: edeluis.ssgg@caritas.es
Sitio Web: <http://www.caritas.es/>

CCFD

(Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)

Persona de contacto: Jean Merckaert
4, rue Jean Lantier
75001 PARIS - FRANCIA
Tel: (33) 1 44 82 80 00
Fax: (33) 1 44 82 81 43
E-mail: j.merckaert@ccfd.asso.fr
Sitio Web: <http://www.ccfcd.asso.fr/>

Center of Concern

Persona de contacto: Aldo Caliarì
1225 Otis Street N.E.
WASHINGTON DC 20017 - ESTADOS UNIDOS
Tel: (1) 202 6352757 ext. 123
Fax: (1) 202 8329494
E-mail: aldo@coc.org
Sitio Web: <http://www.coc.org>

Cordaid (CIDSE/CI)

Persona de contacto: Johan van Rixtel
Lutherse Burgwal 10, Postbus 16440
NL - 2500 BK LA HAYA - PAÍSES BAJOS
Tel: +31 70 3136 337
Fax: +31 70 3136 152
E-mail: johan.van.rixtel@cordaid.nl
Sitio Web: www.cordaid.nl

Fondazione Giustizia e Solidarieta

Persona de contacto: Riccardo Moro
Via Aurelia, 468
00165 ROMA - ITALIA
Tel: 39-06-66398433
Fax: 39-06-66398434
E-mail: r.moro@chiesacattolica.it
Sitio Web: <http://www.giustiziaesolidarieta.it>

Koordinierungsstelle

Persona de contacto: Hildegard Wipfel
3 Türkenstrasse
A -1090 VIENA - AUSTRIA
Tel: +43 1 317 0321 77
Fax: +43 1 317 0321 85
E-mail: h.wipfel@koo.at
Sitio Web: www.koo.at

Manos Unidas

Persona de contacto: Maria Villanueva
Barquillo 38 - 3º
28004 MADRID - ESPAÑA
Tel: +34 91 308 2020
Fax: +34 91 308 4208
E-mail: deuda@manosunidas.org
Sitio Web: www.manosunidas.org

Misereor

Persona de contacto: Georg Stoll
9, Mozartstrasse - Postfach 1450
52064 AACHEN - ALEMANIA
Tel: (49) 241 44 20
Fax (49) 241 44 21 88
E-mail: stollg@misereor.de
Sitio Web: <http://www.misereor.de>

Secours Catholique - Caritas France (CI)

Persona de contacto: Jean-Pol Evrard

106 rue du Bac

75341 PARIS Cedex 07 - FRANCIA

Tel: (33) 1 45 49 73 30

Fax: (33) 1 45 49 94 50

E-mail: jean-pol-evrard@secours-catholique.asso.fr

Sitio Web: <http://www.secours-catholique.asso.fr>

Trócaire – Caritas Ireland (CIDSE/CI)

Persona de contacto: Caoimhe de Barra

Maynooth - Co.Kildare - IRLANDA

Tel: (353) 1 629 3333

Fax: (353) 1 629 0661

E-mail: cdebarra@trocaire.ie

Sitio Web: <http://www.trocaire.org>

CIDSE Secretariat

Persona de contacto: Caroline Contencin

Rue Stévin 16

1000 BRUSELAS - BELGICA

Tel: (32) 2 233 37 53

Fax: (32) 2 230 70 82

E-mail: contencin@cidse.org

Sitio Web: <http://www.cidse.org>

**CIDSE-Caritas Internationalis Grupo de Trabajo sobre
Recursos para el Desarrollo**

Broederlijk Delen, België

CAFOD, England and Wales

Cáritas Española, España

CCFD, France

Center of Concern, USA

Cordaid - Caritas Nederland, Nederland

Fondazione Giustizia e Solidarieta, Italia

Koordinierungsstelle, Österreich

Manos Unidas, España

Misereor, Deutschland

Secours Catholique - Caritas Francia, France

Trócaire - Caritas Irlanda, Ireland

CIDSE

Rue Stévin 16, B-1000 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 230 77 22 Fax: +32 2 230 70 82

E-mail: postmaster@cidse.org

Website: www.cidse.org