

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano: panorama general y pasos concretos\*

Armin von Bogdandy  
Franz Christian Ebert

### 1. INTRODUCCIÓN

El impacto social del Banco Mundial en América Latina es ambivalente y altamente controvertido. El problemático legado de los programas de ajuste estructural promovidos por el Banco junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sigue siendo palpable en América Latina, y hasta la fecha ha dado lugar a intensos debates. Sus actividades han sido criticadas, entre otras razones, por su orientación neoliberal, por sus efectos negativos en el ámbito social y en los derechos humanos, así como por eludir los procesos democráticos en los países involucrados.<sup>1</sup> Por otro lado,

---

\* Agradecemos a Kanad Bagchi, Philipp Dann, Simon Hentrei, Juan C. Herrera, Julia Liebermann, Mariela Morales Antoniazzi, Andrea Nuila, Michael Riegner, Lucas Sánchez, Ximena Soley, René Uruña y Pedro Villarreal, así como los participantes de la *Dienstagrunde* por sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este texto. Por supuesto, cualquier error es responsabilidad únicamente nuestra. Traducción del inglés por Juan C. Herrera y Lucas Sánchez, con revisiones posteriores de los autores. Este capítulo ha sido anteriormente publicado en Bogdandy, Armin von; Salazar Ugarte, Pedro; Morales Antoniazzi, Mariela y Ebert, Franz Christian (coords.), *El Constitucionalismo Transformador en América Latina y el Derecho Económico Internacional. De la Tensión al Diálogo*, México, MPIL-IIJ-UNAM, 2018.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Burgos Silva, Germán, *Estado de Derecho y Globalización. El Banco Mundial y las Reformas Institucionales en América Latina*, Bo-

en parte debido a la considerable resistencia ejercida por movimientos sociales,<sup>2</sup> el Banco Mundial ha reformulado paulatinamente su agenda a favor de una noción holística de desarrollo.<sup>3</sup> Para ello ha adoptado, asimismo, políticas dirigidas a mitigar los efectos adversos de sus operaciones.<sup>4</sup> En varias de sus actividades en la región, el Banco también ha puesto el foco en la promoción de la inclusión de grupos vulnerables, financiando, por ejemplo, iniciativas para incrementar el acceso a servicios públicos en materia de suministro de agua, salud, saneamiento o educación.<sup>5</sup> No obstante, los proyectos financiados por el Banco Mundial, cuyo fin es mejorar la situación de la población del país, con frecuencia conllevan impactos problemáticos para los derechos humanos.<sup>6</sup>

---

gotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia/Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2009, en especial pp. 311-323; Tan, Celine, *Governance through Development. Poverty Reduction Strategies, International Law and the Disciplining of Third World States*, Oxford, Routledge, 2011, en especial pp. 52 y 85; Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David, *Human Rights and Structural Adjustment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, en especial pp. 149 y 181.

<sup>2</sup> Véase al respecto Rajagopal, Balakrishnan, “From Resistance to Renewal: The Third World, Social Movements, and the Expansion of International Institutions”, *Harvard Journal of International Law*, vol. 41, núm. 2, 2000, pp. 529-578.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Vetterlein, Antje, “Economic Growth, Poverty Reduction, and the Role of Social Policies: The Evolution of the World Bank’s Social Development Approach”, *Global Governance*, vol. 13, núm. 4, 2007, pp. 513-533, en especial p. 518.

<sup>4</sup> Véase, entre otros, McBeth, Adam, *International Economic Actors and Human Rights*, Londres/Nueva York, Routledge, 2010, pp. 196-206 y Heupel, Monika, “Human Rights Protection in World Bank Lending: Following the Lead of the US Congress”, en Heupel, Monika y Zürn, Michael (eds.), *Protecting the Individual from International Authority. Human Rights in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 243-250.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Corporación Financiera Internacional (CFI) y Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), *Country Partnership Framework for the Republic of Panama for the period FY15-FY21*, 2 de marzo de 2015, pp. 42-45; BIRF, *Program Document for a Proposed Loan in the Amount of US\$ 400 Million to the State of Bahia with a Guarantee of the Federative Republic of Brazil for Strengthening Fiscal Management and Promoting Better and More Inclusive Service Delivery*, 3 de julio de 2014, pp. 2 y 3.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Darrow, Mac, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights*

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

Frente a este escenario complejo, la presente investigación analiza las implicaciones de las actividades del Banco Mundial para el constitucionalismo transformador latinoamericano,<sup>7</sup> tal como lo entiende el enfoque del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (ICCAL).<sup>8</sup>

Con sus amplios recursos a nivel económico y político, el Banco Mundial influye en la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, lo que puede tener repercusiones con respecto al logro de los objetivos del constitucionalismo transformador en la región, específicamente en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos, la inclusión social, la democracia pluralista y la institucionalidad.<sup>9</sup> De ahí surge el interrogante con respecto a las medidas que podrían aproximar las actividades del Banco Mundial a estos objetivos. Ello requiere, ante todo, una conciencia sobre la relación entre los objetivos del constitucionalismo transformador y las actividades del Banco. Una vez analizada esta relación, es indispensable la correspondiente voluntad política de las instituciones relevantes, lo cual dependerá de manera considerable de la presión política desde la sociedad civil. Si bien dicha disposición política es necesaria para este proceso, no es suficiente. Más bien, el acercamiento de las actividades del Banco

---

*Law*, Oxford, Hart Publishing, 2003, pp. 72-74; Ghazi, Bahram, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights*, Ardsley, Transnational Publishers, 2005, pp. 40-45.

<sup>7</sup> Respecto al constitucionalismo transformador en América Latina véase Cepeda Espinosa, Manuel José, “Judicial Activism in a Violent Context: The Origin, Role, and Impact of the Colombian Constitutional Court”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 3, núm. 4, 2004, pp. 537-700; Gargarella, Roberto *et al.*, *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, las contribuciones en Bogdandy, Armin von *et al.* (eds.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, IJ-UNAM, 2014; y en Bogdandy, Armin von *et al.* (eds.), *Transformative Constitutionalism in Latin America. The Emergence of a New Ius Commune*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

<sup>9</sup> Para más información sobre estos conceptos véase, por ejemplo, Bogdandy, Armin von, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, enero-junio de 2015, pp. 3-50.

Mundial al constitucionalismo transformador latinoamericano también tiene una dimensión jurídica, e incluso doctrinal, que aquí se explorará desde la perspectiva del derecho público.

Este capítulo se estructura en tres partes: después de la introducción, la segunda sección examina en detalle la difícil relación entre el Banco Mundial y el constitucionalismo transformador latinoamericano a la luz de la lectura del ICCAL. Si bien las fricciones entre los objetivos de este constitucionalismo transformador y las actividades del Banco Mundial se han reducido en los últimos tiempos, todavía persisten desafíos importantes. Con el fin de abordar estas cuestiones desde una perspectiva jurídica, la sección tercera indaga en los instrumentos a través de los cuales el Banco ejerce su poder. Esto abarca no solo un análisis de los instrumentos de financiamiento, sino también de otros instrumentos, por ejemplo, los informes *Doing Business* y herramientas semejantes para evaluar políticas de los países.<sup>10</sup> La cuarta sección esboza vías mediante las cuales dichos instrumentos podrían, con las reformas necesarias, apoyar al constitucionalismo transformador latinoamericano y reducir las tensiones existentes.

## 2. LA RELEVANCIA DEL BANCO MUNDIAL PARA EL CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR LATINOAMERICANO

### 2.1. El Banco Mundial en el contexto de América Latina

El término “Banco Mundial” se utiliza habitualmente para referirse a dos instituciones del Grupo del Banco Mundial (GBM) que se dedican sobre todo al sector público: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que se ocupa de los países con ingresos medios, y la Asociación Internacional de Fo-

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que las mencionadas actividades, tales como los instrumentos de financiamiento y otros instrumentos como *Doing Business*, están altamente interrelacionadas, lo que resalta la necesidad de analizar sus efectos sobre el constitucionalismo transformador en su conjunto.

mento (AIF), que trabaja con los países más pobres.<sup>11</sup> Igualmente pertenecen al GBM dos instituciones que prestan servicios financieros a empresas del sector privado: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).<sup>12</sup>

Más allá de las instituciones del GBM, una multitud de instituciones financieras internacionales (IFI) desarrolla actividades en América Latina. Esto incluye, a nivel global, el FMI, y en la región, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo de Reserva Latinoamericano. En este espectro también es posible incluir al Nuevo Banco de Desarrollo de los países parte del grupo BRICS, pues está emergiendo como un actor financiero de desarrollo interregional en América Latina.<sup>13</sup> Asimismo, los bancos privados y actores similares se han convertido progresivamente en una alternativa al financiamiento del Banco Mundial.<sup>14</sup> La competencia a la

---

<sup>11</sup> Sobre las cuestiones terminológicas relacionadas, véase Ragazzi, Maurizio, “World Bank Group”, en Wolfrum, Rüdiger (ed.), *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, t. X, p. 909.

<sup>12</sup> El quinto miembro del GBM, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, no presta servicios financieros.

<sup>13</sup> En abril de 2017 se firmó un primer acuerdo de préstamo entre el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de Brasil por un valor de 300 millones de dólares. Véase New Development Bank, NDB Signs First Loan Agreement in Brazil for Financing Renewable Energy Projects, comunicado de prensa del 26 de abril de 2017, [http://www.ndb.int/press\\_release/ndb-signs-first-loan-agreement-brazil-financing-renewable-energy-projects/](http://www.ndb.int/press_release/ndb-signs-first-loan-agreement-brazil-financing-renewable-energy-projects/).

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Weaver, Catherine, “The World’s Bank and the Bank’s World”, *Global Governance*, vol. 13, núm. 4, 2007, p. 502; Avalu, Oscar A., “The Multilateral Development Banks in Latin America and the Caribbean Region”, *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 6, núm. 2, 2004, pp. 193-212 y Prada, Fernando, *World Bank, Inter-American Development Bank, and Subregional Development Banks in Latin America: Dynamics of a System of Multilateral Development Banks*, ADBI Working Paper Series núm. 380, 2012, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156235/adbi-wp380.pdf>. Sobre la privatización de la cooperación al desarrollo véase Davis, Kevin E., y Dadush, Sarah, “The Privatization of Development Assistance: Symposium Overview”, *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 42, núm. 4, 2010, pp. 1079-1089.

cual el Banco Mundial se enfrenta en varios ámbitos también genera efectos en sus operaciones y su agenda en la región. En este contexto, el Banco Mundial continúa siendo un actor con influencia considerable en lo que respecta a la formulación de políticas económicas y de asistencia financiera en los países de América Latina. Por ejemplo, en el año fiscal 2016, los préstamos netos totales de la cartera activa del Banco Mundial en América Latina y el Caribe ascendieron a 28 mil 800 millones de dólares.<sup>15</sup> Además, el Banco Mundial también impacta en las políticas nacionales a través de otros instrumentos, por ejemplo, las evaluaciones de políticas nacionales por medio de los informes *Doing Business*.<sup>16</sup>

## 2.2. El Banco Mundial visto a través del lente del constitucionalismo transformador latinoamericano

### 2.2.1. El problemático legado del Banco Mundial en América Latina

El Banco Mundial ha influido en las condiciones económicas y sociales de América Latina desde hace un largo tiempo.<sup>17</sup> Por ejemplo, en la década de los cincuenta el Banco ya sostenía un diálogo intenso con Colombia sobre políticas nacionales de desarrollo, acompañado de varios préstamos.<sup>18</sup> Desde entonces, la influencia del Banco Mundial en los países de la región ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo y en función de las relaciones concretas entre este y las autoridades de los países en cuestión, así como de las coyunturas políticas a nivel global e in-

---

<sup>15</sup> Véase Banco Mundial, *Annual Report 2016*, Washington, 2016, p. 60.

<sup>16</sup> Véase más en detalle la sección 3.2.2.

<sup>17</sup> Con respecto a los inicios de las actividades del Banco Mundial en América Latina véase Burgos Silva, Germán, *op. cit.*, pp. 38-41.

<sup>18</sup> Véase Alacevich, Michele, *The Political Economy of the World Bank. The Early Years*, Palo Alto-Washington, Stanford University Press-Banco Mundial, 2009, en especial pp. 46-49; así como Eslava, Luis, *Local Space, Global Life. The Everyday Operation of International Law and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 122-124.

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

terno del Banco.<sup>19</sup> Dicho esto, no cabe duda de que los préstamos condicionados y el asesoramiento del Banco Mundial han afectado profundamente al rol del Estado con respecto a la economía en diversos países de América Latina.<sup>20</sup> De este modo, el Banco Mundial ha tenido un papel importante en las reformas estructurales de muchos países en diversas materias, como el sector público,<sup>21</sup> el mercado laboral,<sup>22</sup> el sector bancario<sup>23</sup> y los sistemas judiciales,<sup>24</sup> entre otras.

Especialmente después del giro del Banco Mundial hacia el impulso de ajustes estructurales a finales de la década de los setenta,<sup>25</sup> sus actividades han sido sumamente controvertidas en

---

<sup>19</sup> Véase con respecto a la relación entre el Banco Mundial y actores políticos internos Woods, Ngaire, *The Globalizers. The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2006, en especial pp. 65-83; para un estudio del caso de México véase *ibidem*, pp. 84-103. Acerca de las implicaciones políticas de las dinámicas dentro del Banco véase, por ejemplo, Vetterlein, Antje, “Seeing It Like the World Bank on Poverty”, *New Political Economy*, vol. 17, núm. 1, 2012, pp. 35-58, en especial p. 54.

<sup>20</sup> Véase Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “The Impact of Globalization on the Reform of the State and the Law in Latin America”, *Houston Journal of International Law*, vol. 19, núm. 3, 1997, p. 792.

<sup>21</sup> Véase Baer, Werner y Birch, Melissa, “Privatization and the Changing Role of the State in Latin America”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, núm. 1, 1992-1993, pp. 7 y 8.

<sup>22</sup> A manera de ejemplo véase O’Brien, Robert, “Antagonism and Accommodation: The Labor-IMF/World Bank Relationship”, en Kaasch, Alexandra y Stubbs, Paul (eds.), *Transformation in Global and Regional Social Policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 156 y 157.

<sup>23</sup> Véase, con respecto a México, Zamora, Stephen, “NAFTA and the Harmonization of Domestic Legal Systems: The Side Effects of Free Trade”, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 12, núm. 2, 1995, pp. 419 y 420.

<sup>24</sup> Véase Santos, Alvaro, “The World Bank’s Uses of the “Rule of Law” Promise in Economic Development”, en Trubek, David M. y Santos, Alvaro (eds.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 282-286.

<sup>25</sup> Véase al respecto Pahuja, Sundhya, *Decolonising International Law. Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 165-168; Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation. A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 90-92.

América Latina. Basados en las políticas del denominado Consenso de Washington,<sup>26</sup> sus programas —a menudo concebidos en colaboración con el FMI— tendían a dar alta prioridad a reformas orientadas a la liberalización, la desregulación y la privatización de vastos sectores económicos.<sup>27</sup> Lo anterior ha tendido a afectar la regulación estatal de los actores empresariales, la capacidad redistributiva del Estado y su papel como agente económico.<sup>28</sup>

Este tipo de enfoque ha sido criticado por la falta de atención adecuada a los aspectos sociales y por no considerar los contextos nacionales.<sup>29</sup> En la misma línea, varios estudios han señalado problemas de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI en materia de derechos humanos.<sup>30</sup> Particularmente, se ha identificado una correlación a largo plazo entre los mencionados programas y las violaciones de derechos humanos en diversas áreas.<sup>31</sup> Otras investigaciones sugieren que

---

<sup>26</sup> Sobre este concepto véase Williamson, John, “A Short History of the Washington Consensus”, *Law and Business Review of the Americas*, vol. 15, núm. 1, 2009, pp. 7-23.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, López-Jacoiste Díaz, Eugenia, *El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los derechos humanos*, Navarra, Thomson Reuters, 2013, p. 203 y, en cuanto al sector financiero, Williams, David, “‘Development’ and Global Governance: The World Bank, Financial Sector Reform and the ‘Will to Govern’”, *International Politics*, vol. 45, núm. 2, 2008, en especial p. 217.

<sup>28</sup> Véase Biersteker, Thomas J., “Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions”, *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 4, 1990, pp. 486 y 487.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, respecto a Perú, Scheetz, Thomas, *Peru and the International Monetary Fund*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1986, pp. 152 y 153.

<sup>30</sup> Véase Ghazi, Bahram, *op. cit.*, pp. 47-51; López-Jacoiste Díaz, Eugenia, *op. cit.*, pp. 204 y 205.

<sup>31</sup> Véase al respecto Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David, “The Human Rights Effects of World Bank Structural Adjustment, 1981-2000”, *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 2, 2006, pp. 233-362, en especial pp. 256 y 257; Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David, *Human Rights and Structural Adjustment...*, *cit.*, especialmente pp. 149 y 181; Eriksen, Silja y de Soysa, Indra, “A Fate Worse than Debt? International Financial Institutions and Human Rights, 1981-2003”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, núm. 4, 2009, pp. 485-503; Blanton, Robert G. *et al.*, “The Impact of IMF



muchos de estos programas no han alcanzado sus objetivos en términos de crecimiento y estabilidad económica,<sup>32</sup> ni tampoco han logrado frenar el aumento de la pobreza.<sup>33</sup> De lo anterior se desprende que el enfoque centrado en los ajustes estructurales también ha sido altamente problemático desde la perspectiva de los postulados del constitucionalismo transformador, particularmente en lo relacionado con los derechos económicos y sociales, así como con la inclusión social.

### 2.2.2. *La evolución del Banco Mundial más allá del Consenso de Washington*

A la luz de lo anterior, no resulta sorprendente que los préstamos de ajuste estructural en repetidas ocasiones hayan provocado una marcada resistencia por parte de la sociedad civil<sup>34</sup> y de otras instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>35</sup> Especialmente, la presión externa por parte de la sociedad civil parece haber impulsado la

---

and World Bank Programs on Labor Rights”, *Political Research Quarterly*, vol. 68, núm. 2, 2015, pp. 324-336, en especial p. 499.

<sup>32</sup> Véase Easterly, William, “What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans”, *Journal of Development Economics*, vol. 76, núm. 1, 2005, pp. 1-22, especialmente p. 20.

<sup>33</sup> Véase Ellis, Mark S., “The World Bank: Fighting Poverty. Ideology versus Accountability”, en Nadakavukaren Schefer, Krista (ed.), *Poverty and the International Economic System. Duties to the World’s Poor*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 294, con referencias adicionales.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, Heredia, Blanca, “The Political Economy of the Mexican Crisis”, en Ghai, Dharam (ed.), *The IMF and the South. The Social Impact of Crisis and Adjustment*, Londres-Nueva Jersey, Zed Books, 1991, pp. 128-130; MacLean, Sandra J. et al., “Structural Adjustment and the Response of Civil Society in Bangladesh and Zimbabwe: A Comparative Analysis”, en Gills, Barry K. (ed.), *Globalization and the Politics of Resistance*, Basingstoke y Nueva York, Palgrave, 2000, pp. 295-312.

<sup>35</sup> Véase Trubek, David M., “Law, State, and Developmentalism”, en Trubek, David M. et al. (eds.), *Law and the New Development State. The Brazilian Experience in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 8.

materialización de cambios relevantes en la organización,<sup>36</sup> mediante el refuerzo de voces progresistas dentro del Banco<sup>37</sup> y, a veces, a través de instituciones nacionales con influencia en el Banco, como el Congreso de Estados Unidos de América.<sup>38</sup> En particular, el Banco Mundial se ha alejado gradualmente del enfoque centrado en el “ajuste estructural” y ha adoptado una noción holística de desarrollo.<sup>39</sup>

Este cambio de enfoque implica una visión más amplia del rol del Estado que también comprende la distribución de la riqueza,<sup>40</sup> frente a visiones minimalistas determinadas a simplemente garantizar los derechos de los actores económicos en el mercado.<sup>41</sup> Ello fue incorporado en el Marco Integral de Desarrollo (MID), propuesto por el entonces presidente del Banco, James Wolfensohn, a finales de la década de los noventa.<sup>42</sup> Además, el marco

---

<sup>36</sup> Véase Rajagopal, Balakrishnan, *International Law from Below. Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, en especial pp. 113-127; Weaver, Catherine, *op. cit.*, pp. 502 y 503.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Vetterlein, Antje, “Economic Growth, Poverty Reduction...”, *cit.*, pp. 525 y 526. Al respecto conviene recalcar que ni el Banco Mundial ni el país son entidades monolíticas, sino que están conformadas por diferentes actores con intereses diversos y con conflictos ideológicos y políticos en su interior; véase, por ejemplo, Kapur, Devesh, “The Changing Anatomy of Governance of the World Bank”, en Pincus, Jonathan R. y Winters, Jeffrey A. (eds.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2002, p. 59. Una descripción ilustrativa de los conflictos ideológicos y políticos dentro del Banco se encuentra en Wade, Robert, “US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas”, *Review of International Political Economy*, vol. 9, núm. 2, 2002, pp. 201-229, en especial pp. 210-213.

<sup>38</sup> Véase Heupel, *op. cit.*, pp. 252, 256 y 257.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Vetterlein, Antje, “Seeing it Like the World Bank...”, *cit.*, p. 42.

<sup>40</sup> Véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, *cit.*, p. 115.

<sup>41</sup> Con respecto a las reformas del mercado financiero apoyadas por el Banco Mundial en diferentes países, véase Williams, David, *op. cit.*, pp. 216 y 217.

<sup>42</sup> Respecto de las implicaciones del MID dentro del Banco Mundial véase Gulrajani, Nilima, “The Art of Fine Balances. The Challenge of Institutionalizing the Comprehensive Development Framework Inside the Bank”, en Stone, Diane y Wright, Christopher (eds.), *The World Bank and Gover-*

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

para la elaboración de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) —los cuales eran requeridos por el FMI y el Banco Mundial para prestar apoyo financiero a países de bajos ingresos—<sup>43</sup> incluyó un mayor énfasis en la participación del país, así como de las partes interesadas.<sup>44</sup>

En relación con los instrumentos del Banco Mundial que han reemplazado a los programas de ajuste estructural, tales como los DERP y los Préstamos para Políticas de Desarrollo,<sup>45</sup> algunos autores los han criticado argumentando que introducen cambios cosméticos y en esencia reproducen el enfoque anterior.<sup>46</sup> Una valoración completa de estas críticas en el contexto de América Latina requiere un análisis de las operaciones del Banco Mundial caso por caso, lo cual está fuera del alcance de este capítulo.

No obstante, es posible identificar tendencias en las actividades del Banco Mundial que sugieren que el organismo está, por lo menos en algunos casos, prestando una mayor atención a temas relacionados con el constitucionalismo transformador latinoamericano. A guisa de ejemplo se puede mencionar que el Banco Mundial progresivamente ha reformado su enfoque de tal manera que en la actualidad se subraya la necesidad de poner mayor énfasis en materia de desarrollo social e inclusión social.<sup>47</sup> Con refe-

---

nance. *A Decade of Reform and Reaction*, Abingdon, Routledge, 2007, pp. 48-66.

<sup>43</sup> Entretanto, el Banco Mundial ha dejado de exigir a los países de bajos ingresos que preparen los mencionados DERP. Véase Banco Mundial *et al.*, *World Bank Group: A New Approach to Country Engagement*, Washington, 2014, párr. 47.

<sup>44</sup> Véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, *cit.*, pp. 309 y 310.

<sup>45</sup> Véase infra la sección 3.2.1, inc. a).

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, Tan, Celine, “The Poverty of Amnesia. PRSPs in the Legacy of Structure Adjustment”, en Stone, Diane y Wright, Christopher (eds.), *The World Bank and Governance. A Decade of Reform and Reaction*, Abingdon, Routledge, 2007, pp. 147-167, en especial pp. 153-155; Fujita, Sanae, “The Challenges of Mainstreaming Human Rights in the World Bank”, *International Journal of Human Rights*, vol. 15, núm. 3, 2011, pp. 381 y 382, con referencias adicionales.

<sup>47</sup> Véase Banco Mundial, *Inclusion Matters. The Foundation for Shared Prosperity*, Washington, 2013.

rencia a sus actividades crediticias y de asesoramiento, ha apoyado el acceso a suministros de agua potable,<sup>48</sup> la atención médica<sup>49</sup> y el fortalecimiento de redes de protección social,<sup>50</sup> entre otros.

El Banco Mundial también ha dado soporte a numerosos proyectos orientados a fortalecer el Estado de derecho, tanto en lo concerniente a la judicatura como a otros entes relacionados con la justicia en distintos países, incluyendo los latinoamericanos;<sup>51</sup> sin embargo, varias de las reformas en cuestión han sido calificadas como problemáticas, por ignorar el contexto sociocultural del país en cuestión,<sup>52</sup> por obviar procesos democráticos nacionales<sup>53</sup> y por estar sometidas a los fines del Consenso de Washington.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Program Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount US\$55 Million to the National Bank of Public Works and Services (Banobras) with the Guarantee of the United Mexican States for a Oaxaca Water and Sanitation Sector Modernization Operation*, 5 de mayo de 2014.

<sup>49</sup> A modo de ejemplo véase Banco Mundial, *Program Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$420 Million to the Republic of Costa Rica for a Strengthening Universal Health Insurance in Costa Rica*, 18 de febrero de 2016.

<sup>50</sup> Sobre el apoyo del Banco Mundial al programa Bolsa Familia de Brasil, véase Milazzo, Annamaria y Grosh, Margaret, *Social Safety Nets in World Bank Lending and Analytical Work: FY2002-2007*, Banco Mundial, Washington, 2008, p. 30.

<sup>51</sup> Véase, por ejemplo, Cissé, Hassane, “Justice Reform: The Experience of the World Bank”, en Bussani, Mauro y Heckendorn Urscheler, Lukas (eds.), *Comparisons in Legal Development. The Impact of Foreign and International Law on National Legal Systems*, Zúrich, Schulthess, 2016, pp. 23-26.

<sup>52</sup> Respecto a las reformas judiciales de la década de los noventa en Argentina, véase Tuozzo, Maria F., “World Bank Influence and Institutional Reform”, *Development and Change*, vol. 40, núm. 3, 2009, pp. 467-485, en especial pp. 481 y 482 y, con respecto al tema de la independencia judicial, Laver, Roberto, “The World Bank and Judicial Reform: Overcoming “Blind Spots” in the Approach to Judicial Independence”, *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 22, núm. 2, 2011-2012, pp. 183-238, en especial pp. 215 y 216.

<sup>53</sup> Véase Burgos Silva, Germán, *op. cit.*, en especial pp. 331 y 332.

<sup>54</sup> Véase Faúndez, Julio, “Rule of Law or Washington Consensus: The Evolution of the World Bank’s Approach to Legal and Judicial Reform”, en Perry-Kessaris, Amanda (ed.), *Law in the Pursuit of Development*, Oxford-Nueva York, Routledge, 2010, pp. 190 y 191. El Banco ha explicado la falta de

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

Como respuesta a estas críticas, el Banco Mundial ha experimentado con diferentes aproximaciones para abordar temas específicos relacionados con el Estado de derecho.<sup>55</sup> Un ejemplo es el “Programa Justicia para los Pobres”, que busca ayudar a los grupos sociales menos favorecidos y acentúa los procesos de reforma contextualizados, en lugar de tener un enfoque único para todos.<sup>56</sup>

También ha cambiado la postura del Banco Mundial en materia de derechos humanos. Aunque durante mucho tiempo no estaba en su agenda, el organismo paulatinamente se ha abierto en cierta medida al discurso de los derechos humanos.<sup>57</sup> Ente otros aspectos, el Banco Mundial ha reconocido la capacidad de los tribunales, en particular en América Latina, de transformar las relaciones sociales y económicas mediante los derechos económicos y sociales.<sup>58</sup> Adicionalmente, el Banco Mundial ha adoptado políticas de salvaguarda relativas a pueblos indígenas y otras comunidades afectadas. Algunas de estas políticas tienen relevancia directa para los derechos humanos y, por consiguiente, también para el constitucionalismo transformador latinoamericano.<sup>59</sup>

---

resultados positivos de los programas de ajuste estructural refiriéndose en parte a problemas en la gobernanza y el Estado de derecho en los países concernidos; véase Meerssche, Dimitri Van Den, “The Evolving Mandate of the World Bank: How Constitutional Hermeneutics Shaped the Concept and Practice of Rule of Law Reform”, *Law and Development Review*, vol. 10, núm. 1, 2017, pp. 93 y 94 y Krever, Tor, “The Legal Turn in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank’s Development Model”, *Harvard International Law Journal*, vol. 52, núm. 1, 2011, pp. 287-319, especialmente pp. 305-306 y 319.

<sup>55</sup> Véase Desai, Deval y Woolcock, Michael, “Experimental Justice Reform: Lessons from the World Bank and Beyond”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 11, 2015, pp. 155-174.

<sup>56</sup> Hasta la fecha, este programa solo está operativo en Asia y África; véase Banco Mundial, *Justice for the Poor*, Washington, sin fecha.

<sup>57</sup> Véase Sarfaty, Galit A., “Doing Good Business or Just Doing Good: Competing Human Rights Frameworks at the World Bank”, en Morgan, Bronwen (ed.), *The Intersection of Rights and Regulation: New Directions in Sociolegal Scholarship*, Aldershot, Ashgate Press, 2007, p. 93 y sección 4.1.1 de este capítulo.

<sup>58</sup> Véase Banco Mundial, *World Development Report 2017. Governance and the Law*, Washington, 2017, p. 94.

<sup>59</sup> Véase infra la sección 4.1.

En términos generales, es posible afirmar que las tensiones entre los objetivos del constitucionalismo transformador, por un lado, y las actividades del Banco Mundial, por el otro, se han ido atenuando. Esta afirmación, no obstante, no pretende negar la existencia de problemas relativos a un acercamiento de los objetivos del Banco Mundial al constitucionalismo transformador latinoamericano. En efecto, algunas de sus actividades continúan presentando serias dificultades, por ejemplo, en los informes *Doing Business* es palpable una inclinación neoliberal que favorece a la desregulación y, a pesar de los instrumentos del Banco Mundial relacionados con los derechos humanos, estos continúan siendo afectados por numerosos proyectos que financia el organismo.<sup>60</sup> Además, a través de experiencias pasadas se puede observar que no existe un progreso lineal en las políticas del Banco Mundial hacia una mayor observancia de los derechos humanos. De hecho, en algunas ocasiones ha habido un retroceso en el grado de protección o efectividad de determinadas políticas de salvaguarda del Banco.<sup>61</sup>

Finalmente, a nivel más general, conviene resaltar que el hecho de que el Banco Mundial se haya abierto más a temas sociales y de derechos humanos no significa en sí mismo que el efecto de sus actividades sea positivo desde la perspectiva del constitucionalismo transformador latinoamericano. Efectivamente, se ha argumentado que la incorporación de temas sociales y de conceptos como la “buena gobernanza” o el “desarrollo sostenible” a la agenda del Banco Mundial podría incluso provocar que este influya en las políticas públicas nacionales en estas áreas hacia paradigmas de índole neoliberal centrados en el mercado, per-

---

<sup>60</sup> Véase, entre otros ejemplos, Munarriz, Gerardo J., “Rhetoric and Reality: The World Bank Development Policies, Mining Corporations, and Indigenous Communities in Latin America”, *International Community Law Review*, vol. 10, núm. 4, 2008, pp. 431-443, en especial p. 441; Natenson, Meghan, “The World Bank Group’s Human Rights Obligations under the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 33, núm. 2, 2015, pp. 493-496.

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, Heupel, *op. cit.*, pp. 261 y 262 y Bugalski, Natalia, “The Demise of Accountability at the World Bank?”, *American University International Law Review*, vol. 31, núm. 1, 2016, pp. 1-56.

mitiendo al mismo tiempo al Banco contrarrestar las críticas que recibe desde los movimientos sociales.<sup>62</sup>

El análisis precedente pone de relieve la necesidad de desarrollar enfoques conceptuales, además de mecanismos concretos, tendentes a asegurar que las actividades del Banco Mundial no tengan efectos negativos sobre el constitucionalismo transformador, sino que más bien apoyen sus objetivos. En las siguientes secciones se pretende contribuir a esta tarea.

### 3. EL PODER DEL BANCO MUNDIAL DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

#### 3.1. Un marco conceptual para entender el poder del Banco

Una estrategia para facilitar el mencionado acercamiento consiste en reconfigurar el marco jurídico de las actividades del Banco Mundial a fin de evitar que las mismas impacten de manera adversa en los objetivos del constitucionalismo transformador latinoamericano. Más bien se pretende que dichas actividades contribuyan a su concretización. Para mucha gente resulta obvio asociar al Banco Mundial con un ente poderoso que debería ejercer su poder legítimamente para el bien común y en consonancia con los estándares de buena gobernanza acordados en la región; sin embargo, lograr que este tipo de lugar común se refleje en los marcos jurídicos correspondientes es un proceso más complejo. Un primer paso necesario para acercar la autoridad del Banco Mundial al constitucionalismo transformador es identificar y comprender mejor los instrumentos a través de los cuales este ejerce influencia a nivel nacional.

---

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, Chimni, Bhupinder, “International Financial Institutions and International Law: A Third World Perspective”, en Bradlow, Daniel D. y Hunter, David B. (eds.), *International Financial Institutions & International Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2010, pp. 32-62, en especial p. 39; Rittich, Kerry, “The Future of Law and Development: Second-Generation Reforms and the Incorporation of the Social”, en Trubek, David M. y Santos, Alvaro (eds.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 203-253, en especial pp. 234 y 246 y 247.

Facilitar este proceso es el objetivo del enfoque de derecho público, el cual pretende reconstruir y desarrollar el ámbito jurídico que regula el ejercicio de *autoridad pública*, incluyendo aquella desempeñada por instituciones internacionales.<sup>63</sup> La idea principal es reforzar los regímenes jurídicos relacionados con las actividades de las instituciones internacionales a la luz de su carácter público. De este modo, la doctrina puede contribuir a abordar problemas derivados de tales actividades.<sup>64</sup>

Cabría preguntarse si un enfoque del derecho público es adecuado para el Banco Mundial, en especial cuando su actividad principal consiste en otorgar préstamos que generalmente se asocian a actividades comerciales privadas. De hecho, distintos autores señalan que, en un principio, la concepción que varios funcionarios del Banco Mundial tenían de este organismo era que se asemejaba más a un banco privado que a una institución pública para el desarrollo.<sup>65</sup> Sin embargo, dicha concepción es contraria a lo establecido en los convenios constitutivos de las dos instituciones que conforman el Banco (el BIRF y la AIF), según los cuales su objetivo principal no es el lucro, sino el desarrollo y otros bienes públicos.<sup>66</sup> En consecuencia, el Banco no puede

---

<sup>63</sup> Esta parte se fundamenta en Bogdandy, Armin von *et al.*, “From Public International to International Public Law: Translating World Opinion into International Public Authority”, *European Journal of International Law*, vol. 28, núm. 1, 2017, pp. 115-145, en especial pp. 133-141.

<sup>64</sup> Lo anterior está en sincronía con otros enfoques académicos que también buscan desarrollar un marco de derecho público para las actividades de gobernanza de organizaciones internacionales y actores relacionados, tales como los enfoques del constitucionalismo global, del derecho institucional internacional y del derecho administrativo global. Véase, por ejemplo, Peters, Anne, “Los méritos del constitucionalismo global”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 40, enero-junio de 2018, pp. 3-20; Schermers, Henry G. y Blokker, Niels M., *International Institutional Law. Unity within Diversity*, 5a. ed., Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2011; Kingsbury, Benedict *et al.*, “The Emergence of Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, núm. 3-4, 2005, pp. 15-61.

<sup>65</sup> Véase Pahuja, Sundhya, *op. cit.*, p. 67. Según Dann, esta visión sigue vigente en parte del personal actual del Banco, véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, *cit.*, p. 194.

<sup>66</sup> Art. I (i) del Convenio Constitutivo del BIRF; art. I del Convenio Constitutivo de la AIF.



## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

operar por interés propio, sino solo para promover intereses colectivos.<sup>67</sup>

Ahora bien, no todas las actividades del Banco Mundial merecen la misma atención de acuerdo con el paradigma del derecho público. De hecho, revisten particular interés aquellos casos en los que la organización ejerce su poder y que, precisamente, suelen ser los casos que desencadenan mayores controversias. Dicho esto, el enfoque del derecho público atribuye su objeto de estudio no al concepto amplio de poder, sino al concepto más limitado de autoridad, es decir, un poder basado en una competencia legal, como en este caso, el mandato del Banco Mundial. La idea básica de este enfoque es precisamente que cualquier ejercicio de autoridad pública da lugar a cuestiones de legitimidad que requieren ser abordadas a través de un marco de derecho público.<sup>68</sup>

En este sentido, el ejercicio de la autoridad pública internacional implica la capacidad de repercutir en la libertad de otro, sea un individuo o un ente colectivo, así como la *afirmación* de tener la facultad de hacerlo de acuerdo con el derecho internacional.<sup>69</sup> Dichas repercusiones pueden consistir en la restricción de la libertad de los Estados beneficiarios del Banco Mundial, pero también pueden ampliar dicha libertad o condicionar su uso. Las respectivas repercusiones pueden materializarse mediante el cambio de una situación jurídica, que obligue a un actor o persona a actuar de cierta manera; igualmente puede obedecer

---

<sup>67</sup> Véase acerca de los aspectos conceptuales Bogdandy, Armin von *et al.*, “From Public International to International Public Law...”, *cit.*, pp. 137-139.

<sup>68</sup> Véase también Bogdandy, Armin von *et al.*, “Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities”, *German Law Journal*, vol. 9, núm. 1, 2008, pp. 1375-1400, en especial pp. 1381 y 1383.

<sup>69</sup> Lo anterior no significa que un acto ilegal pierda la calificación de ejercicio de autoridad, ya que pueden presentarse usos ilegales de esta, y en tales casos los actos serán objeto de disputa legal. Así las cosas, vale la pena recordar que dicha comprensión de la autoridad debe distinguirse de la legitimidad: la autoridad está acompañada de un refutable *reclamo* de legitimidad. En el derecho internacional, los dos conceptos suelen presentarse como sinónimos, por ejemplo, en la escuela de *New Haven*; véase Hathaway, James C., “America, Defender of Democratic Legitimacy”, *European Journal of International Law*, vol. 11, núm. 1, 2000, pp. 121-134.

al cambio de una situación factual. Otorgar o retener recursos financieros constituye una herramienta poderosa al respecto.

Además, los actos de las instituciones internacionales pueden repercutir en la libertad de los actores al influir en sus conocimientos y percepciones.<sup>70</sup> De este modo, la gobernanza mediante la información se ha convertido en un instrumento particularmente importante a nivel global.<sup>71</sup> Resulta, por tanto, necesario que el constitucionalismo transformador latinoamericano tenga en cuenta los diferentes instrumentos a través de los cuales el Banco Mundial ejerce esa autoridad, que no se limita a los instrumentos de préstamo, sino que va más allá. A continuación se describirán brevemente varios de estos instrumentos clave, con el fin de identificar ejercicios de autoridad pública relevantes y desentrañar su significado para el constitucionalismo transformador.

### **3.2. Instrumentos que involucran un ejercicio de autoridad pública por el Banco Mundial**

#### *3.2.1. Los instrumentos de financiamiento del Banco Mundial*

##### *a) El Financiamiento para Políticas de Desarrollo*

Las Operaciones de Financiamiento para Políticas de Desarrollo, que reemplazaron a los programas de ajuste estructural,<sup>72</sup> se han convertido en un instrumento fundamental para ejecutar

---

<sup>70</sup> Respecto a los fundamentos psicológicos, véase Ryan, Richard M. y Deci, Edward L., “Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions”, *Contemporary Educational Psychology*, vol. 25, núm. 1, 2000, pp. 54-67.

<sup>71</sup> Véase, por ejemplo, Davis, Kevin E. *et al.*, “Introduction: Global Governance by Indicators”, en Davis, Kevin E. *et al.* (eds.), *Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 3-28 y las otras contribuciones en dicho volumen.

<sup>72</sup> Sobre este cambio, véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, *cit.*, pp. 413-415.

la agenda del Banco Mundial.<sup>73</sup> A pesar de que los estatutos del BIRF y de la AIF contemplan préstamos que no estén relacionados con proyectos de inversión específicos, excepto “en circunstancias especiales”,<sup>74</sup> este tipo de financiamiento ha llegado a representar alrededor de 50% de las actividades crediticias del Banco en algunos años.<sup>75</sup>

Esto también tiene implicaciones para los objetivos del constitucionalismo transformador latinoamericano. Los efectos sociales de los Préstamos para Políticas de Desarrollo, a diferencia de los del Financiamiento de Políticas de Inversión, suelen ser de naturaleza indirecta y puede ser que se materialicen únicamente después de un cierto tiempo.<sup>76</sup> En particular, las condiciones asociadas a un Préstamo para Políticas de Desarrollo permiten requerir a un gobierno que adopte políticas que afecten negativamente a los derechos económicos y sociales y que, por ende, obstaculicen el proyecto del constitucionalismo transformador.<sup>77</sup> Una vez formulada esta aseveración, es conveniente poner de relieve que préstamos de este tipo también han sido otorgados, entre otros propósitos, para facilitar el acceso a servicios públicos, como la

---

<sup>73</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Development Policy Financing*, 2 de agosto de 2017, OPS5.02-POL.105, y Banco Mundial, *Bank Procedure 8.60 on Development Policy Financing*, actualizado en julio de 2014.

<sup>74</sup> Art. III sección 4 (vii) del Convenio Constitutivo del BIRF; y art. V sección 1 b) del Convenio Constitutivo de la AIF.

<sup>75</sup> Véase Schlemmer-Schulte, Sabine, “International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)”, en Wolfrum, Rüdiger (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, t. V, p. 377. Por ejemplo, el monto de los desembolsos brutos del BIRF en Financiamientos para Políticas de Desarrollo representó el grueso de los préstamos desembolsados por el Banco Mundial en América Latina, y ascendió a más de la mitad del total bruto en efectivo del año 2016 (12.068 de 22.532 millones USD). Véase Banco Mundial, *Annual Report 2016*, cit., p. 62.

<sup>76</sup> Véase Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Managing Social and Environmental Risk in World Bank Development Policy Operations*, Bonn/Eschborn, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2015, p. 5.

<sup>77</sup> Para ejemplos relacionados sobre todo con los programas de ajuste estructural, véase Darrow, Mac, *op. cit.*, pp. 68-70; y Ghazi, Bahram, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

atención médica y la educación para grupos vulnerables,<sup>78</sup> o para fortalecer las redes de protección social del país.<sup>79</sup> En este orden de ideas, los Préstamos para Políticas de Desarrollo pueden encauzarse para promover los objetivos del constitucionalismo transformador, por ejemplo, reforzando la capacidad del Estado en la implementación de políticas que fomenten la inclusión social.

Aunque cualquier Préstamo para Políticas de Desarrollo está fundamentado en un acuerdo de préstamo entre el Banco Mundial (BIRF o la AIF) y el país prestatario, estas operaciones conllevan una serie de ejercicios de autoridad pública.<sup>80</sup> Esta dimensión se constata en lo relacionado con las decisiones concernientes a la adopción o no de una operación de financiamiento. Lo anterior incluye una decisión del Banco sobre si llevar o no a cabo trabajos preparativos para la operación,<sup>81</sup> una decisión sobre si entrar o no en negociaciones con el país en cuestión,<sup>82</sup> así como una decisión sobre la aprobación final de la operación por el Directorio Ejecutivo o la Administración del Banco Mundial, según el caso.<sup>83</sup> Obtener el apoyo del Banco al respecto puede aumentar considerablemente el margen de maniobra de un determinado gobierno para la implementación de cierto tipo de políticas al otorgarle mayores recursos o —por el contrario— restringir sus posibilidades al negarse a otorgarlos. Dicha situación puede generarse particularmente en países con recursos escasos y evaluaciones negativas de las agencias de calificación, los cuales tienen

---

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, BIRF, *Program Document for a Proposed Loan in the Amount of US\$ 400 Million to the State of Bahia...*, cit., p. 31.

<sup>79</sup> Véase BIRF, *Program Document for a Proposed Loan in the Amount of US\$100 Million to the Republic of Panama for a First Programmatic Fiscal Management and Efficiency of Expenditures Development Policy Loan*, 21 de marzo de 2011, pp. 34 y 35.

<sup>80</sup> Nos ceñimos aquí al procedimiento relativo a los Préstamos para Políticas de Desarrollo. El procedimiento referente a las Garantías para Políticas de Desarrollo difiere del anterior en varios aspectos. Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Bank Procedure 8.60 on Development Policy...*, cit., párrs. 2, 4, 9, 11 y 25.

<sup>81</sup> *Ibidem*, párr. 2.

<sup>82</sup> *Ibidem*, párrs. 4 y 6.

<sup>83</sup> *Ibidem*, párrs. 7, 8 y 10.

un acceso limitado al mercado de capitales y suelen depender especialmente de la asistencia financiera.

Tal vez aún más importante desde la perspectiva de la autoridad pública es la condicionalidad que es utilizada en el contexto de los Préstamos para Políticas de Desarrollo. Esta condicionalidad adopta dos modalidades: primero, el Banco puede solicitar acciones previas del país prestatario referidas a reformas económicas o institucionales, entre otros aspectos. La implementación de estas acciones previas es usualmente valorada por los funcionarios de la organización antes de continuar con la negociación del préstamo.<sup>84</sup>

Segundo, se pueden formular condiciones asociadas al acuerdo de préstamo. La documentación sometida a la aprobación del préstamo suele incorporar una “Carta sobre Políticas de Desarrollo” que se requiere del país prestatario para la aprobación del programa correspondiente.<sup>85</sup> Al emitirla, el país se compromete a tomar acciones específicas a lo largo del programa.<sup>86</sup> Solo si los directores ejecutivos (o, según el caso, la Administración) del Banco aprueban el préstamo, los documentos legales correspondientes se pueden suscribir.<sup>87</sup> Después de la firma del acuerdo de préstamo, el Banco evalúa la implementación de las condiciones relevantes del programa y puede adoptar medidas en casos de incumplimiento.<sup>88</sup> Dado que los préstamos se suelen pagar por tramos, el fracaso a la hora de alcanzar los objetivos establecidos por los indicadores de rendimiento pertinentes puede conducir, entre otros aspectos, a la retención de partes del préstamo en cuestión.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, párrs. 4 y 5.

<sup>85</sup> Véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, cit., pp. 423 y 424 (en inglés “Letter of Development Policy”, traducción propia).

<sup>86</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Development Policy...*, cit., sección III, párr. 35.

<sup>87</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Procedure 8.60 on Development Policy...*, cit., párr. 11.

<sup>88</sup> *Ibidem*, párr. 23.

<sup>89</sup> *Ibidem*, párrs. 17-19; Banco Mundial, *Bank Policy on Development Policy...*, cit., sección III, párr. 36. Las condiciones de emisión por tramo incluyen la satisfacción del Banco con: “(a) el programa que se está llevando a cabo

El incumplimiento de las condiciones (*ex ante* y *ex post*) puede no solo obstaculizar el acceso a la financiación por parte del Banco y a los demás servicios accesorios, sino también traducirse en una pérdida de reputación para el país. En efecto, la falta de cumplimiento con las condiciones establecidas es entendida frecuentemente por el sector privado como una señal de que el país no es solvente.<sup>90</sup> En consecuencia, el país prestatario puede abstenerse de cumplir tales condiciones a un costo potencialmente alto. Se desprende de lo anterior que no solo la decisión sobre el contenido de las condiciones, sino también los actos que evalúan la implementación y que deciden sobre la aprobación del programa o el desembolso de fondos, constituyen ejercicios de autoridad pública internacional.

#### b) El Financiamiento para Proyectos de Inversión

El Financiamiento para Proyectos de Inversión constituye uno de los instrumentos más visibles del Banco Mundial, ya que a menudo involucra proyectos de infraestructura a gran escala, como oleoductos o represas. Este instrumento relativo a préstamos y otros tipos de financiamiento, típicamente dirigidos a gobiernos, puede ser de relevancia para el constitucionalismo transformador en varios sentidos. Por un lado, puede afectar negativamente a los derechos de las comunidades locales, en particular a grupos vulnerables, como los pueblos indígenas ubicados en el área donde se pretenda desarrollar un proyecto.<sup>91</sup> Entre

---

por parte del país miembro; y (b) la adecuación del marco de política macroeconómica del país miembro”; Banco Mundial, *Bank Procedure 8.60 on Development Policy...*, cit., párr. 17 (traducción propia). Para mayor información, véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, cit., p. 422.

<sup>90</sup> Véase Weaver, Catherine, *op. cit.*, p. 501.

<sup>91</sup> Respecto a los pueblos indígenas, véase Munarriz, Gerardo J., *op. cit.* Para un detallado estudio sobre la relevancia de la consulta previa de pueblos indígenas y afrodescendientes para el constitucionalismo transformador en América Latina, véase Herrera, Juan C., *The Right of Cultural Minorities to Binding Consent: Case Study of Judicial Dialogue in the Framework of a Ius Constitutionale Commune en América Latina*, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público (MPIL) Research Paper núm. 2017-11, 2017, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2972026](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2972026).

otros, los Proyectos de Inversión pueden requerir reasentamientos con efectos potencialmente adversos en cuanto a la situación económica y al tejido social de las comunidades afectadas.<sup>92</sup> No obstante, el financiamiento de estos proyectos también puede, dependiendo de su diseño concreto, coadyuvar en la realización de los objetivos del constitucionalismo transformador, como el de la inclusión social, por ejemplo, mejorando el suministro de energía en áreas rurales remotas o al proporcionar empleo formal para la población.

Junto a un acuerdo de préstamo con el país en cuestión,<sup>93</sup> el Banco Mundial adopta varias decisiones unilaterales que pueden ser consideradas como ejercicios de autoridad pública por parte del mismo.<sup>94</sup> De forma similar a los Préstamos para Políticas de Desarrollo, estos ejercicios de autoridad pública relativos a los Proyectos de Inversión se encuentran en dos aspectos principales: primero, en la cuestión alusiva a la financiación o no de un proyecto y, segundo, en las condiciones definidas para llevarlo a cabo.<sup>95</sup> Dichas decisiones tienen la potencialidad de afectar la capacidad de un país para materializar un proyecto y, paralelamente, condicionan la manera en que este es llevado a cabo por el país prestatario.<sup>96</sup> Un supuesto característico de políticas que pueden condicionar la manera en que los proyectos son realizados por el país prestatario se configura en las políticas de salva-

---

<sup>92</sup> Véase, por ejemplo, Clark, Dana L., “The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, pp. 212 y 213, con referencias adicionales.

<sup>93</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Investment Project Financing*, 30 de septiembre de 2018, OPS5.03-POL.110, sección III, párrs. 18 y 19.

<sup>94</sup> El análisis siguiente se limita al procedimiento relativo a los *préstamos* y no a las *garantías* relacionadas con proyectos de inversión.

<sup>95</sup> Además de las que se describen a continuación, otras decisiones que implican ejercicios de autoridad pública incluyen la preparación de adelantos y la financiación adicional. Véase Banco Mundial, *Bank Directive on Investment Project Financing*, 30 de septiembre de 2018, OPS5.03-DIR.110, sección III, párrs. 11-12 y 61.

<sup>96</sup> Nótese que los requisitos procesales en ciertas circunstancias pertinentes pueden ser desistidos. Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Investment Project Financing...*, *cit.*, sección V; Banco Mundial, *Bank Directive on Investment Project Financing...*, *cit.*, sección V.

guarda del Banco,<sup>97</sup> así como en sus políticas anticorrupción y antifraude.<sup>98</sup>

Más específicamente, mediante la “decisión conceptual” que se toma al inicio del proceso, el Banco establece si se debe avanzar o no en la preparación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión.<sup>99</sup> En esta etapa también se determina la aplicabilidad de ciertas políticas de salvaguarda ambiental y social que el país prestatario debe observar al realizar el proyecto.<sup>100</sup> Después de la etapa preparatoria, la Administración del Banco puede tomar la decisión de iniciar o no negociaciones formales con el país.<sup>101</sup> Finalmente, la decisión sobre la aprobación del financiamiento del proyecto de inversión es tomada por la Administración del Banco o por el Directorio Ejecutivo.<sup>102</sup> Además, el ejercicio de la autoridad pública se extiende más allá de la aprobación del proyecto. Esto se debe a que, una vez que el acuerdo legal de financiamiento entra en vigor, conforme a las disposiciones del mismo, el Banco tiene, por ejemplo, la potestad de suspender los desembolsos total o parcialmente.<sup>103</sup>

---

<sup>97</sup> Para mayor información véase <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/environmental-and-social-safeguards-policies>. Desde octubre de 2018, un nuevo conjunto de políticas de salvaguarda se aplica a Proyectos de Inversión del Banco Mundial aprobados después de su entrada en vigor; véase *Bank Policy on Investment Project Financing...*, cit., párr. 9(b). Estas nuevas políticas están disponibles en <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-framework-esf>. Véase también Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Safeguard-Review der Weltbankgruppe. Ein neuer Goldstandard für das globale Umwelt- und Sozialrecht?*, Bonn/Eschborn, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2017.

<sup>98</sup> Véase, en particular, Banco Mundial, *Bank Directive, Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants (Revised as of July 1, 2016)*, 19 de julio de 2016, párrs. 3-6, 9 y 10.

<sup>99</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Directive on Investment Project Financing...*, cit., sección III, párr. 9 (traducción propia).

<sup>100</sup> *Idem*.

<sup>101</sup> *Ibidem*, párr. 17.

<sup>102</sup> *Ibidem*, párrs. 28, 30 y 34.

<sup>103</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Investment Project Financing...*, cit., párr. 27; Banco Mundial, *Bank Directive on Investment Project Financing...*, cit., párr. 44.



### 3.2.2. Otros instrumentos

#### a) Los Marcos de Alianza con el País

Los Marcos de Alianza con el País (MAP) son el instrumento estratégico principal del GBM para la programación de sus actividades en los países.<sup>104</sup> Cubre un periodo de entre cuatro y seis años, y se elabora para cualquier país donde el BIRF, la AIF o un fondo fiduciario administrado por el Banco Mundial estén llevando a cabo —o proyecten llevar a cabo— actividades.<sup>105</sup> Sobre la base de la estrategia de desarrollo del país en cuestión, los MAP establecen varios objetivos de desarrollo que se deben alcanzar en un determinado periodo.<sup>106</sup> Asimismo, describen las intervenciones principales del GBM contempladas para implementar estos objetivos<sup>107</sup> y pueden establecer importantes indicativos de los recursos financieros que estarán disponibles durante el periodo de su implementación.<sup>108</sup>

Al definir la agenda del Banco Mundial en un país concreto, los MAP pueden tener implicaciones en relación con los objetivos del constitucionalismo transformador latinoamericano. En particular, la inclusión social encuentra un abordaje directo por los MAP, por ejemplo, el relativo a Honduras prevé entre sus pautas aumentar la cantidad de hogares indígenas y afrohondureños

<sup>104</sup> El MAP reemplazó el anterior mecanismo de programación, denominado Estrategia de Asistencia de País del Banco Mundial. Véase Banco Mundial *et al.*, *World Bank Group: A New Approach...*, *cit.*, en especial párr. 9. Dicho instrumento es parte integrante de un proceso más amplio. Esto implica en particular un “Diagnóstico Sistemático de País”, lo cual es la base analítica de los MAP. Para más información, véase Grupo del Banco Mundial, *Guidance on Systematic Country Diagnostic*, 12 de marzo de 2019, OPS5.01-GUID.111. Otros componentes son las evaluaciones que el Banco realiza durante y al final del periodo del MAP. Véase Grupo del Banco Mundial, *World Bank Group Directive on Country Engagement*, 1 de julio 2014, OPCS 5.01-DIR.01, sección III, párrs. 10 y 11.

<sup>105</sup> *Ibidem*, sección III, párr. 7. Cuando la planificación por un tal periodo no es posible, se adopta una “Nota de Colaboración con el País” (traducción propia). *Ibidem*, sección III, párrs. 12-14.

<sup>106</sup> Véase Grupo del Banco Mundial, *World Bank Group Guidance on Country Engagement*, 28 de septiembre de 2018, OPS5.01-GUID.110, sección III, párr. 3.

<sup>107</sup> *Ibidem*, sección III, párr. 35 (traducción propia).

<sup>108</sup> *Ibidem*, sección III, párr. 45.

que se benefician de programas de asistencia social en el marco del pilar “Fomentar la Inclusión”.<sup>109</sup> Del mismo modo, el MAP sobre Guatemala incluye como objetivo el mayor acceso a servicios básicos, en conexión con el pilar “Promoción de la inclusión de los grupos vulnerables”.<sup>110</sup>

El Banco debe preparar el MAP “en estrecha cooperación con el gobierno”;<sup>111</sup> no obstante, el Banco tiene el liderazgo y el rol principal, pues todos son elaborados por un equipo de trabajo, compuesto por el personal de la BIRF, la AIF, la CFI y la OMGI, según sea el caso, y son aprobados por las respectivas instituciones mediante una decisión unilateral.<sup>112</sup>

Al respecto, los MAP no solo retoman las propuestas presentadas por el país en cuestión, sino que también tienen en cuenta las áreas que el GBM considera cruciales para la realización de los objetivos de “reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida”<sup>113</sup> y en las que ve su ventaja comparativa.<sup>114</sup> En especial para los primeros dos años del periodo de implementación, el MAP debería establecer de una forma “bien definida” las actividades que las instituciones del GBM deben realizar.<sup>115</sup> Aunque las actividades mencionadas en el MAP deben ser indicativas en lugar de “restringir la flexibilidad del equipo del país para responder con diferentes instrumentos durante el periodo del MAP, [todas] las actividades principales que puedan diseñarse durante el periodo del MAP” deben apoyar a un objetivo de

---

<sup>109</sup> AIF *et al.*, *Country Partnership Framework for the Republic of Honduras for the period FY16-FY20*, 13 de noviembre de 2015, pp. 51 y 52 (traducción propia).

<sup>110</sup> BIRF *et al.*, *Marco de Alianza con el País para la República de Guatemala para el periodo 2017-2020*, 12 de octubre de 2016, p. 42.

<sup>111</sup> Grupo del Banco Mundial, *World Bank Group Directive on Country...*, *cit.*, sección III, párr. 15 (traducción propia).

<sup>112</sup> Véase Grupo del Banco Mundial, *World Bank Group Guidance on Country...*, *cit.*, párr. 13.

<sup>113</sup> Al respecto, véase también Grupo del Banco Mundial, *A Stronger, Connected, Solutions World Bank Group. An Overview of the World Bank Group Strategy*, Washington, 2014, en especial pp. 1-5.

<sup>114</sup> Grupo del Banco Mundial, *World Bank Group Guidance on Country...*, *cit.*, párr. 29 (traducción propia); véase también *ibidem*, párr. 30.

<sup>115</sup> *Ibidem*, párr. 34 (traducción propia).

este.<sup>116</sup> Estos objetivos se concretan a través de la “matriz de resultados” del MAP, que incluye indicadores para evaluar el progreso y el cumplimiento de los objetivos relevantes.<sup>117</sup>

En vista de lo anterior, la ambivalencia de la autoridad del Banco Mundial vuelve a manifestarse. Por un lado, la definición de objetivos e indicadores de progreso en los MAP puede aumentar la capacidad de los Estados para implementar sus objetivos de desarrollo y para materializar la agenda del constitucionalismo transformador. Por el otro, puede ser difícil obtener el respaldo del GBM para actividades que no están previstas en el MAP correspondiente.<sup>118</sup> Por consiguiente, este puede impactar la agenda de desarrollo nacional, aunque de manera menos directa que en el caso de los instrumentos de financiamiento del Banco Mundial.

#### b) Evaluaciones de Política Nacional

El término “Evaluación de Política Nacional” abriga una variada gama de instrumentos que pueden ser entendidos como instrumentos de gobernanza a través de la información.<sup>119</sup> Las Evaluaciones de Política Nacional se destacan como un tipo de instrumento de las instituciones internacionales por medio del cual se hace pública la información relacionada con las políticas y medidas adoptadas a nivel interno.

Este mecanismo implica una atribución de objetividad basada en *datos empíricos*.<sup>120</sup> Las Evaluaciones de Política Nacional, que normalmente se manifiestan como *soft law* o instrumentos no vinculantes, se caracterizan por estar acompañadas del poder comunicativo suficiente para que los gobiernos y otros determinados actores solo puedan llegar a ignorarlas a cierto cos-

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, párr. 36 (traducción propia).

<sup>117</sup> *Ibidem*, párrs. 41 y 42.

<sup>118</sup> En la misma línea, pero sobre las predecesoras de los MAP, las Estrategias de Asistencia de País, véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, cit., p. 325. También *cfr.* Banco Mundial, *Bank Policy on Investment Project Financing...*, cit., sección III, párr. 4.

<sup>119</sup> Véase Bogdandy, Armin von y Goldmann, Matthias, “The Exercise of International Public Authority through National Policy Assessment. The OECD’s PISA Policy as a Paradigm for a New International Standard Instrument”, *International Organizations Law Review*, vol. 5, núm. 2, 2008, p. 286.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 287 (traducción propia).

to.<sup>121</sup> Las Evaluaciones de Política Nacional pueden manifestarse, por ejemplo, como recomendaciones sobre políticas y, a la vez, combinarse con monitoreo periódico.<sup>122</sup> Otro tipo de evaluación consiste en clasificaciones por países respecto a una o varias cuestiones específicas relativas a políticas nacionales, las cuales incentivan a los gobiernos a revisar sus programas para mejorar su posición en los *rankings*.<sup>123</sup> En este sentido, un factor importante que contribuye a la efectividad de tales mecanismos radica en su naturaleza iterativa, que incentiva a los países a ajustar sus políticas en un periodo determinado.<sup>124</sup>

Con respecto al Banco Mundial, destacan varios indicadores que el organismo ha desarrollado para diversos fines. A manera de ejemplo cabe mencionar la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN),<sup>125</sup> que mide la adecuación a ciertos criterios de las políticas de países de bajos y medianos ingresos en áreas que van desde la política tributaria y la gestión de la deuda, pasando por el comercio y materias financieras, hasta la política social y la “buena gobernanza”.<sup>126</sup> La EPIN puede influenciar a los gobiernos nacionales de diferentes maneras.

En cuanto a países beneficiarios de la AIF, la puntuación se incorpora a una fórmula que se utiliza para establecer la cantidad de fondos que la AIF destinará por país.<sup>127</sup> En este orden de

---

<sup>121</sup> Véase *ibidem*, p. 288.

<sup>122</sup> Véase Schuler, Gefion, “‘National Policy Assessment’ as a Standard Form of International Organisations. The Example of the OECD Anti-Bribery Policy”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 72, 2012, p. 413.

<sup>123</sup> Véase Bogdandy, Armin von y Goldmann, Matthias, *op. cit.*, p. 288.

<sup>124</sup> *Idem*.

<sup>125</sup> Sobre los orígenes del EPIN, véase Restrepo, David, “Transnational Legal Indicators: The Missing Link in a New Era of Law and Development”, en Fortes, Pedro *et al.* (eds.), *Law and Policy in Latin America. Transforming Courts, Institutions and Rights*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 98 y 99.

<sup>126</sup> Véase, por ejemplo, Grupo de Evaluación Independiente, *The World Bank’s Country Policy and Institutional Assessment. An IEG Evaluation*, Washington, Banco Mundial, 2010, pp. 4 y 5.

<sup>127</sup> Véase Riegner, Michael, “Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank’s ‘Country Policy and Institutional Assessment’”, *Journal of International Economic Law*, vol. 19, núm. 1, 2016, p. 12.

ideas, los indicadores de la EPIN figuran en el diseño de los MAP y, por tanto, pueden tener efectos sobre los contenidos de los programas de asistencia financiera, así como de proyectos específicos.<sup>128</sup> Asimismo, la EPIN tiene influencia en el contenido de la asistencia técnica y el asesoramiento sobre políticas, así como sobre los inversores privados y las agencias de calificación.<sup>129</sup>

Quizá el instrumento de Evaluación de Política Nacional más conocido del Banco Mundial es su informe *Doing Business*, preparado por funcionarios de este organismo con base en la información provista por expertos locales, esta publicación anual clasifica el marco regulatorio en alrededor de 190 países en función de la medida en la que supuestamente favorezcan las actividades empresariales. El informe *Doing Business* abarca 11 áreas, que incluyen la apertura de un negocio, la obtención de crédito, el registro de propiedades, el pago de impuestos y la regulación del mercado de trabajo, entre otros parámetros.<sup>130</sup> Diversos analistas han argumentado que, al evaluar a los países sobre la base de la “flexibilidad” de su legislación en los respectivos campos, el *Doing Business* tiende a favorecer la desregulación sin una adecuada consideración de las funciones y los beneficios de la legislación en concreto<sup>131</sup> o del contexto socioeconómico local.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, pp. 12 y 13.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>130</sup> Véase la versión en español del sitio web de *Doing Business*, <http://espanol.doingbusiness.org/>. A manera de ejemplo, Banco Mundial, *Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs*, Washington, 2017, p. 2.

<sup>131</sup> Respecto a los indicadores “apertura de un negocio” y “registro de propiedades”, véase Kern, Christoph, “Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?”, *Juristenzeitung*, vol. 64, núm. 10, 2009, pp. 502 y 503. En relación con el indicador “regulación del mercado laboral”, véase Santos, Alvaro, “Labor Flexibility, Legal Reform, and Economic Development”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, núm. 1, 2009, pp. 43-106, en especial pp. 73 y 74; Lee, Sangheon *et al.*, “The World Bank’s ‘Employing Workers’ Index: Findings and critiques. A review of recent evidence”, *International Labour Review*, vol. 147, núm. 4, 2008, pp. 421-426.

<sup>132</sup> Véase Faúndez, Julio, *op. cit.*, pp. 194 y 195; Santos, Alvaro, “The World Bank’s Uses...”, *cit.*, pp. 294 y 295.

El carácter problemático del *Doing Business* también se reflejó en una controversia reciente, relativa a la clasificación de Chile en dicho informe y atinente a la metodología para determinar la puntuación de un país. En una entrevista con el *Wall Street Journal* que recibió una gran atención, el entonces economista jefe del Banco Mundial, Paul Romer, criticó los cambios metodológicos del *Doing Business* por provocar impresiones equivocadas y expresó la sospecha de que estaban políticamente motivados.<sup>133</sup> A partir de estos cambios, la clasificación de Chile aumentó durante el gobierno conservador de Piñera y después se redujo considerablemente durante el gobierno de izquierda de Bachelet.<sup>134</sup> Aunque Romer declaró más adelante que no le constaba ninguna manipulación política al respecto,<sup>135</sup> sus declaraciones desencadenaron un intenso debate sobre la confiabilidad de la metodología del *Doing Business*, y pusieron de relieve deficiencias en términos de conflictos de interés, control de calidad y rendición de cuentas.<sup>136</sup>

Los informes *Doing Business* se han convertido en una de las publicaciones más leídas del Banco Mundial y en un recurso clave para los responsables de la formulación de políticas nacionales, el cual ha determinado la agenda política de varios países.<sup>137</sup> Su influencia es particularmente palpable en países con escasez

---

<sup>133</sup> Véase Zumbrun, Josh y Talley, Ian, “World Bank Unfairly Influenced Its Own Competitiveness Rankings”, *Wall Street Journal*, 12 de enero de 2018, [https://www.wsj.com/amp/articles/world-bank-unfairly-influenced-its-own-competitiveness-rankings-1515797620?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://www.wsj.com/amp/articles/world-bank-unfairly-influenced-its-own-competitiveness-rankings-1515797620?__twitter_impression=true).

<sup>134</sup> *Idem*.

<sup>135</sup> Véase Romer, Paul, *My Unclear Statements about the Doing Business Report*, 16 de enero de 2018, <https://paulromer.net/my-unclear-comments-about-the-doing-business-report/>.

<sup>136</sup> Véase Riegner, Michael, “Cheating Chile. The (Il)legality of Information and the World Bank’s “Doing Business” Ranking”, *Völkerrechtsblog*, 19 de enero de 2018, <https://voelkerrechtsblog.org/cheating-chile/>.

<sup>137</sup> Véase, por ejemplo, Krever, Tor, *op. cit.*, p. 315. Para ejemplos al respecto, véase Michaels, Ralf, “Comparative Law by Numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 57, núm. 4, 2009, p. 772.

de datos disponibles sobre la regulación interna.<sup>138</sup> Además, estos informes sirven como referencia para la labor política y las condiciones de los préstamos del Banco Mundial y el FMI<sup>139</sup> y, por tanto, pueden ejercer una fuerte influencia en países receptores de asistencia financiera de las mencionadas instituciones. Aunado a ello, son tomados en cuenta por empresas privadas para adoptar sus decisiones comerciales, debido a lo cual las calificaciones bajas pueden influir en la cantidad de inversión extranjera directa en los países afectados.<sup>140</sup> En suma, las Evaluaciones de Política Nacional del Banco Mundial constituyen un mecanismo poderoso para influenciar las políticas nacionales en el ámbito económico y social, lo cual hace que sean altamente relevantes para el constitucionalismo transformador.

#### 4. FACILITAR EL ACERCAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL BANCO MUNDIAL AL CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR LATINOAMERICANO

En la tercera sección se ha proporcionado un análisis jurídico sobre cómo el Banco Mundial ejerce autoridad pública y a través de ello puede afectar la realización de los objetivos del constitucionalismo transformador latinoamericano. En esta sección se exploran posibles pasos para disminuir la tensión entre las actividades del Banco Mundial y dichos objetivos, así como vías que permitan un acercamiento entre ambos. Si bien no se aborda en detalle cada uno de los instrumentos del Banco Mundial, sí se examinan las cuestiones transversales en cuanto a dichos instrumentos.

---

<sup>138</sup> Cfr. Berg, Janine y Cazes, Sandrine, “Policymaking Gone Awry: The Labor Market Regulations of the Doing Business Indicators”, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 29, núm. 4, 2008, p. 350 acerca de la regulación laboral.

<sup>139</sup> Para ejemplos, véase Bakvis, Peter, “The World Bank’s Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 15, núm. 3-4, 2009, p. 427.

<sup>140</sup> Hasta el momento, la evidencia relativa al uso de los informes *Doing Business* por parte del sector privado es escasa. Véase Michaels, Ralf, *op. cit.*, p. 772.

## 4.1. Enmarcar y controlar la autoridad pública del Banco: consideraciones generales

Un acercamiento de las actividades del Banco Mundial al constitucionalismo transformador latinoamericano puede ser facilitado mediante el refuerzo de mecanismos de control en el marco del derecho público. Se trata de una temática que está vinculada a distintos debates jurídicos.<sup>141</sup> Mientras que en algunos casos los mecanismos existentes pueden ser ampliados o reforzados, en otros es necesaria la creación de nuevos mecanismos. Estos podrían adoptar diferentes formas, las cuales dependerán del instrumento en concreto. Sobre la base del análisis expuesto queda claro que tales mecanismos hacen falta no solo para los instrumentos de financiamiento del Banco, sino también para sus otros instrumentos de gobernanza, tanto en una dimensión sustantiva como procesal.

### 4.1.1. La dimensión sustantiva

Primeramente, se plantea la pregunta de qué temas puede o debe tener en cuenta el Banco Mundial al llevar a cabo sus actividades. Esta cuestión está vinculada a la interpretación de los mandatos de sus instituciones, el BIRF y la AIF,<sup>142</sup> cuyos convenios consti-

---

<sup>141</sup> Esto incluye los debates sobre la relación entre las IFI y los derechos humanos, sobre el derecho global administrativo y las IFI, así como el debate general sobre cómo mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del Banco Mundial. Véase, por ejemplo, Skogly, Sigrun, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London/Sydney, Cavendish, 2001; Saper, Benjamin M., “The International Finance Corporation’s Compliance Advisor Ombudsman (CAO): An Examination of Accountability and Effectiveness from a Global Administrative Law Perspective”, *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 44, núm. 4, 2012, pp. 1279-1329; Naudé Fourie, Andria, *The World Bank Inspection Panel and Quasi-Judicial Oversight. In Search of the ‘Judicial Spirit’ in Public International Law*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2009; Fujita, Sanae, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights. Developing Standards of Transparency, Participation and Accountability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

<sup>142</sup> Véase al respecto Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, cit., pp. 183, 184 y 193.



## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

tutivos enfatizan el “desarrollo” como su propósito principal.<sup>143</sup> Por otra parte, los convenios constitutivos de ambas instituciones contienen disposiciones concretas que prohíben interferir “en asuntos políticos de ningún miembro”,<sup>144</sup> exigencia conocida como “cláusula de prohibiciones políticas”.<sup>145</sup>

Durante algún tiempo, el Banco Mundial interpretó su mandato de manera restringida, enfocándose sobre todo en el desarrollo económico;<sup>146</sup> sin embargo, progresivamente ha adoptado una interpretación más amplia, al hacer uso de las formulaciones indeterminadas contenidas en las disposiciones de dicho mandato<sup>147</sup> para redefinir los límites de lo “económico” y lo “político”.<sup>148</sup> Hoy en día, la posición predominante al interior del Banco Mundial es que el concepto de “desarrollo” abarca diversas áreas tales como “desarrollo humano, educación, gobernanza e instituciones, desarrollo social e incluso temas como la inclusión, cohesión, participación, rendición de cuentas e igualdad”.<sup>149</sup>

Desde la perspectiva del constitucionalismo transformador latinoamericano, la relación entre las actividades del Banco Mundial y los derechos humanos es de particular importancia y ha sido objeto de un intenso debate en las últimas décadas.<sup>150</sup> Si bien la

---

<sup>143</sup> Véase art. I del Convenio Constitutivo del BIRF; y art. I del Convenio Constitutivo de la AIF.

<sup>144</sup> Véase art. IV, sección 10 del Convenio Constitutivo del BIRF; y art. V, sección 6 del Convenio Constitutivo de la AIF.

<sup>145</sup> Véase sobre esta cláusula Cissé, Hassane, “Should the Political Prohibition in Charters of International Financial Institutions Be Revisited? The Case of the World Bank”, *World Bank Legal Review*, vol. 3, 2012, pp. 59-92.

<sup>146</sup> Véase, por ejemplo, McBeth, Adam, *op. cit.*, p. 175.

<sup>147</sup> Véase al respecto también Killinger, Stefanie, *The World Bank’s Non-Political Mandate*, Colonia et al., Carl Heymanns Verlag, 2003, pp. 74 y 163.

<sup>148</sup> Véase desde una perspectiva crítica Pahuja, Sundhya, *op. cit.*, pp. 238 y 239.

<sup>149</sup> Leroy, Anne-Marie, *Legal Note on Bank Involvement in the Criminal Justice Sector*, 9 de febrero de 2012, párr. 10 (traducción propia). Véase también Wouters, Jan y Cogolati, Samuel, “Taking Sustainable Development Goal 17 Seriously. The World Bank’s Legal Framework for Providing Global Public Goods”, *World Bank Legal Review*, vol. 7, 2016, p. 195 con referencias adicionales.

<sup>150</sup> Entre muchos otros, véase McBeth, Adam, *op. cit.*, p. 179 y ss.; McInerney-Lankford, Siobhán, “International Financial Institutions and Human

mayoría de la literatura académica sostiene que el Banco Mundial está obligado a proteger, al menos, ciertos derechos humanos,<sup>151</sup> el Banco sigue siendo reacio a reconocer formalmente que está sujeto a obligaciones internacionales en esta materia.<sup>152</sup>

La visión del Banco acerca de los derechos humanos ha evolucionado con el tiempo.<sup>153</sup> Si bien no existe una opinión oficial del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial al respecto, en una opinión jurídica preparada por el antiguo consejero general, Roberto Dañino Zapata, se perfilan varios escenarios en los cuales los temas de derechos humanos pueden ser significativos para la institución.<sup>154</sup> Si bien esta opinión nunca fue presentada al Directorio Ejecutivo del Banco,<sup>155</sup> algunos altos funcionarios con-

---

Rights: Selected Issues on Legal Obligations”, en Bradlow, Daniel D. y Hunter, David B. (eds.), *International Financial Institutions & International Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2010, pp. 239-285.

<sup>151</sup> Véase Skogly, Sigrun, *The Human Rights Obligations...*, cit., en especial p. 173; Clapham, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 151 y 152; Goldmann, Matthias, “Human Rights and Sovereign Debt Workouts”, en Bohoslavsky, Juan Pablo y Letnar Cernic, Jernej (eds.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 92-95.

<sup>152</sup> Véase Genugten, Willem van, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights*, Cambridge, Intersentia, 2015, pp. 3-5. Respecto a las dinámicas internas, véase Sarfaty, Galit A., “Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank”, *American Journal of International Law*, vol. 103, núm. 4, 2009, pp. 647-683, en especial pp. 659-667 y 673-676.

<sup>153</sup> Para una descripción sucinta, véase Kinley, David, “Human Rights and the World Bank: Practice, Politics, and Law”, *World Bank Legal Review*, vol. 2, 2006, pp. 361 y 362.

<sup>154</sup> Véase Zhou, Suzanne, “Reassessing the Prospects of a Human Rights Safeguard Policy at the World Bank”, *Journal of International Economic Law*, vol. 15, núm. 3, 2012, pp. 830 y 831. También su predecesor Ibrahim Shihata se había pronunciado sobre la relevancia de los derechos humanos para el Banco Mundial, aunque lo hizo de una manera más comedida; Véase, por ejemplo, Sarfaty, Galit A., *Values in Translation. Human Rights and the Culture of the World Bank*, Stanford, Stanford University Press, 2012, pp. 59 y 60 y 64-66.

<sup>155</sup> Véase Sarfaty, Galit A., “Why Culture Matters...”, cit., p. 666. El poder de la interpretación autorizada del Convenio Constitutivo recae en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y, como último recurso, en la Junta de

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

sideran que la misma ha contribuido a dar forma a la postura del organismo sobre derechos humanos y ha facilitado que estos se tengan en cuenta en sus operaciones.<sup>156</sup> Por otra parte, la versión más reciente de las políticas de salvaguarda del Banco, adoptada en agosto de 2016, señala que “las actividades del Banco Mundial respaldan la materialización de los derechos humanos expresados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”,<sup>157</sup> por lo que se podría pensar que el Banco ya reconoce el concepto de los derechos humanos como un todo.<sup>158</sup>

Estas políticas de salvaguarda contienen, como se mencionó, exigencias normativas relacionadas con los derechos humanos que abarcan la protección de los pueblos indígenas<sup>159</sup> y de otras comunidades afectadas, por ejemplo, acerca de cuestiones relativas a la adquisición y al uso de la tierra, así como a reasentamientos involuntarios.<sup>160</sup> Recientemente, también se han incorporado requisitos relativos a las condiciones laborales de los trabajadores involucrados en proyectos financiados por el Banco.<sup>161</sup>

---

Gobernadores. Véase art. IX(a) y (b) del Convenio Constitutivo del BIRF; art. X(a) y (b) del Convenio Constitutivo de la AIF.

<sup>156</sup> Véase Cissé, Hassane, “Should the Political Prohibition...”, *cit.*, pp. 73 y 74 con referencias adicionales.

<sup>157</sup> Véase Banco Mundial, *Marco Ambiental y Social. Una Visión para el Desarrollo Sostenible*, 4 de agosto de 2016, párr. 3.

<sup>158</sup> Véase, en este sentido, Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Safeguard-Review der Weltbankgruppe...*, *cit.*, p. 16. Los autores señalan que antes el Banco Mundial limitaba sus declaraciones de derechos humanos a los derechos económicos y sociales, véase *idem*.

<sup>159</sup> Véase Banco Mundial, *Operational Policy 4.10. Indigenous Peoples*, adoptada en julio de 2005, revisada en 2013. Desde octubre de 2018, un nuevo instrumento es aplicable; véase Banco Mundial, *Estándar Ambiental y Social 7: Pueblos Indígenas/Comunidades Locales Tradicionales Históricamente Desatendidas de África Subsahariana*, adoptado el 4 de agosto de 2016. Véase la página correspondiente del Banco Mundial, <http://www.bancomundial.org/es/projects-operations/environmental-and-social-framework>.

<sup>160</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Operational Policy 4.12. Involuntary Resettlement*, adoptada en diciembre de 2001, revisada en abril de 2013. Un nuevo instrumento es aplicable desde octubre de 2018; véase Banco Mundial, *Estándar Ambiental y Social 5: Adquisición de Tierras, Restricciones sobre el Uso de la Tierra y Reasentamiento Involuntario*, adoptado el 4 de agosto de 2016.

<sup>161</sup> Véase Banco Mundial, *Estándar Ambiental y Social 2: Trabajo y Condiciones Laborales*, adoptado el 4 de agosto de 2016.

Aceptada esta premisa cabe advertir que existen distintas limitaciones de las políticas de salvaguarda del Banco Mundial. Estas —al margen de las críticas vinculadas con el estándar de protección en varias áreas—<sup>162</sup> no incluyen un enfoque integral en relación con los derechos humanos.<sup>163</sup> Asimismo, el ámbito de aplicación de dichas políticas está sometido a restricciones. En particular, las nuevas políticas de salvaguarda permiten en ciertos casos un desplazamiento de responsabilidad del Banco al prestatario en relación con las cuestiones sociales y ambientales, ya que la normativa de la institución puede, según determinados criterios, ser reemplazada por el propio marco legal y administrativo del prestatario.<sup>164</sup>

Por otra parte, el alcance de estos instrumentos está limitado al Financiamiento de Proyectos de Inversión del Banco Mundial y la organización no cuenta con tales políticas para sus otros instrumentos.<sup>165</sup> Sin embargo, el hecho de que estos constituyan ejercicios de autoridad pública conlleva —desde una perspectiva de derecho público— la necesidad de asegurar su conformidad con los estándares de derechos humanos. Es por ello que se pue-

---

<sup>162</sup> Véase, por ejemplo, Errico, Stefania, “The World Bank and Indigenous Peoples: The Operational Policy on Indigenous Peoples (O.P. 4.10.) Between Indigenous Peoples’ Rights to Traditional Lands and to Free, Prior, and Informed Consent”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 13, núm. 4, 2006, pp. 367-390; con referencias adicionales Ebert, Franz Christian, “Labour Standards and the World Bank. Analysing the Potential of Safeguard Policies for Protecting Workers”, en Gött, Henner (ed.), *Labour Standards in International Economic Law*, Cham, Springer, 2018, pp. 284-288. Para un análisis matizado de los nuevos estándares en materia de pueblos indígenas véase Azzarello, Severa, “The World Bank’s Environmental and Social Standard on Indigenous Peoples: A Case Study on Global Governance”, *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 50, núm. 2, 2017, pp. 135-155.

<sup>163</sup> Véase para una crítica contundente Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/70/274, 4 de agosto de 2015, párr. 68.

<sup>164</sup> Véase al respecto Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Safeguard-Review der Weltbankgruppe...*, cit., pp. 15 y 16; Ebert, Franz Christian, *op. cit.*, pp. 297 y 298.

<sup>165</sup> Para algunas de estas actividades se prevén evaluaciones de impacto social; véase la sección 4.1.2.

den argüir razones de peso para someter estos instrumentos a políticas similares en función de los problemas que pueden entrañar para los derechos humanos.

#### 4.1.2. La dimensión procesal

Los principios esenciales a nivel procesal que debería tener en cuenta el Banco Mundial son, entre otros, la transparencia, la participación y la revisión.<sup>166</sup> La transparencia se ha considerado un precepto clave para la rendición de cuentas de las instituciones internacionales y otros actores globales.<sup>167</sup> En la actualidad, el Banco ha adoptado una política específica en la materia.<sup>168</sup> Junto a la regulación del principio de publicidad sobre cualquier documento, salvo disposición específica en contrario, la política contiene normas detalladas en cuanto al acceso a estos.<sup>169</sup> Adicionalmente, se ha establecido un recurso contra las decisiones negativas del Banco en materia de acceso a la información, primero ante un comité competente al efecto y luego ante una junta de apelaciones compuesta por expertos externos.<sup>170</sup>

---

<sup>166</sup> A manera de ejemplo, véase Kingsbury, Benedict *et al.*, *op. cit.*, pp. 37-40. Sobre la importancia de los principios procedimentales en el campo internacional, véase también Ulfstein, Geir, “Institutions and Competences”, en Klabbers, Jan *et al.*, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 62 y 63.

<sup>167</sup> Véase Hale, Thomas N. y Slaughter, Anne-Marie, “Transparency: Possibilities and Limitations”, *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 30, núm. 1, 2006, p. 154.

<sup>168</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Access to Information*, EXC4.01-POL.01 del 1 de julio de 2015. Para un análisis detallado de la anterior política de acceso a la información del Banco, véase Gartner, David, “Uncovering Bretton Woods: Conditional Transparency, the World Bank, and the International Monetary Fund”, *George Washington International Law Review*, vol. 45, núm. 1, 2013, pp. 121-148, especialmente pp. 127-137.

<sup>169</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Access to Information...*, *cit.*, sección III B, párrs. 1-6.

<sup>170</sup> *Ibidem*, sección III, párr. 8. Para mayor información véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, *cit.*, pp. 458 y 459; Dann, Philipp, “Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank. Kosmopolitische Tendenzen im Internationalen Verwaltungsrecht?”, *Die Verwaltung*, vol. 44, núm. 3, 2011, pp. 313-325.

Del mismo modo, se han integrado elementos participativos en algunos de los procedimientos del Banco Mundial,<sup>171</sup> por ejemplo, las políticas internas con respecto a las actividades de Préstamos para Proyectos de Inversión prevén consultas con los principales interesados sobre los impactos ambientales y sociales correspondientes en el periodo previo a un proyecto.<sup>172</sup> Además, en los Marcos de Alianza con el País se exigen consultas con representantes de la sociedad civil, empresas y otros actores.<sup>173</sup> Por el contrario, en el Financiamiento para Políticas de Desarrollo, las consultas principalmente se llevan a cabo en la medida en que esté previsto en la legislación nacional,<sup>174</sup> mientras que no parece que existan requisitos formales de participación para las evaluaciones de políticas nacionales como el EPIN.<sup>175</sup> No obstante, dado que estas implican un ejercicio de autoridad pública, a menudo con efectos sociales tangibles en los países afectados, se considera fundamental establecer mecanismos de participación también para estos instrumentos.<sup>176</sup>

Desde la perspectiva del enfoque del derecho público, resulta de particular interés que el Banco Mundial cuente con sólidos mecanismos de revisión para sus actividades. Efectivamente, el

---

<sup>171</sup> Véase Hunter, David, “International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions”, en Bradlow, Daniel D. y Hunter, David B. (eds.), *International Financial Institutions & International Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2010, pp. 199-238.

<sup>172</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Política Ambiental y Social del Banco Mundial para el Financiamiento de Proyectos de Inversión*, adoptado el 4 de agosto de 2016, párrs. 53-55; y análisis adicional en López-Jacoiste Díaz, Eugenia, *El Banco Mundial...*, cit., pp. 303-306.

<sup>173</sup> Véase Grupo del Banco Mundial, *World Bank Group Guidance on Country...*, cit., párrs. 17-20.

<sup>174</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Development Policy...*, cit., sección III, párr. 9; y más en detalle Riegner, Michael, *Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen. Dargestellt am Entwicklungsverwaltungsrecht der Weltbank und Vereinten Nationen*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, pp. 343 y 344.

<sup>175</sup> Véase Riegner, Michael, “Governance Indicators in the Law...”, cit., pp. 14 y 15.

<sup>176</sup> Para reflexiones sobre el tema véase van Genugten, Willem, *op. cit.*, pp. 50 y 51.

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

Banco ha creado un mecanismo interno de rendición de cuentas cuasijudicial con relativa autonomía,<sup>177</sup> denominado Panel de Inspección, por medio del cual las comunidades locales, pueblos indígenas y otros actores pueden alegar el incumplimiento de las propias políticas de la organización.<sup>178</sup> Sin embargo, los efectos de dicho instrumento en el abordaje de los problemas en los casos concretos han sido considerados insuficientes, y algunas de sus características jurídicas posiblemente obstaculizan su efectividad, así como su accesibilidad para potenciales querellantes.<sup>179</sup> Entre las limitaciones que convendría abordar desde un enfoque de derecho público destacan la falta de capacidad para emitir decisiones vinculantes y determinar reparaciones, así como varias deficiencias en el seguimiento de los casos.<sup>180</sup>

Una limitación adicional del Panel de Inspección concierne a su alcance. Las competencias de este dependen en gran medida

---

<sup>177</sup> El Panel de Inspección es independiente de la Administración del Banco Mundial y responde directamente ante el Directorio Ejecutivo del Banco; véase Bradlow, Daniel, “Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, núm. 2, 2005, p. 412. Para una evaluación al respecto véase Lagerwall, Anne, “Le Panel d’inspection jouit-il de l’indépendance nécessaire pour contrôler les agissements de la Banque Mondiale?”, *Revue Belge de Droit International*, vol. 43, núm. 2, 2010, pp. 389-422.

<sup>178</sup> Véase respectivamente BIRF y IAF, *Resolución núm. BIRF 93-10 y Resolución núm. AIF 93-6 “The World Bank Inspection Panel”*, 22 de septiembre de 1993; así como Banco Mundial, *The Inspection Panel at the World Bank. Operating Procedures*, abril de 2014.

<sup>179</sup> Para una crítica detallada véase, por ejemplo, Nanwani, Suresh, “Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers”, *International Community Law Review*, vol. 10, núm. 2, 2008, pp. 210-221.

<sup>180</sup> Para una evaluación sobre estos (y otros) aspectos, véase Orakhelashvili, Alexander, “The World Bank Inspection Panel in Context. Institutional Aspects of the Accountability of International Organizations”, *International Organizations Law Review*, vol. 2, núm. 1, 2005, pp. 57-102, especialmente pp. 100-102; López-Jacoiste, Eugenia, “El control cuasi jurisdiccional del Panel de Inspección del Banco Mundial”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 29, 2013, pp. 111-164, en especial pp. 161 y 162; Lukas, Karin, “The Inspection Panel of the World Bank: An Effective Extrajudicial Complaint Mechanism?”, *World Bank Legal Review*, vol. 6, 2015, pp. 531-544, en especial p. 544.

del alcance de las políticas del Banco Mundial, en particular de las de salvaguarda,<sup>181</sup> por ejemplo, en la práctica es difícil plantear ante el Panel problemas relacionados con Préstamos para Políticas de Desarrollo.<sup>182</sup> Principalmente, el escrutinio para otros instrumentos, como el *Doing Business* y semejantes Evaluaciones de Políticas Nacionales, consiste solo en la supervisión política general del Directorio Ejecutivo del Banco,<sup>183</sup> así como en las ocasionales evaluaciones del Grupo de Evaluación Independiente.<sup>184</sup> Este tipo de control, en la práctica, suele ser bastante restringido. Por tanto, y dado que dichas actividades también implican un ejercicio de autoridad pública con posibles vulneraciones de los derechos humanos —además de otros principios y objetivos relevantes para el constitucionalismo transformador—, resulta necesario fortalecer el marco institucional en este aspecto.

Otra dimensión procesal importante se refiere a los mecanismos de prevención de impactos adversos, por ejemplo, las nuevas políticas de salvaguarda del Banco Mundial prevén que el prestatario realice una “evaluación social y ambiental” para proyectos de préstamos de inversión.<sup>185</sup> Asimismo, el Banco debe llevar a cabo “la debida diligencia en materia ambiental y social [respecto de] todos los proyectos propuestos para los que se solicita apoyo

---

<sup>181</sup> Véase también van Genugten, Willem, *op. cit.*, p. 46.

<sup>182</sup> Véase Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Managing Social and Environmental Risk...*, *cit.*, p. 6.

<sup>183</sup> Véase Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation...*, *cit.*, pp. 456-458.

<sup>184</sup> Se trata de evaluaciones generales de las políticas del Banco, pero que no revisan su aplicación en casos específicos. Véase para mayor detalle López-Jacoite Díaz, Eugenia, *op. cit.*, pp. 314 y 315, así como Dann, Philipp, “Accountability in Development Aid Law: The World Bank, UNDP and Emerging Structures of Transnational Oversight”, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 44, núm. 4, 2006, p. 392.

<sup>185</sup> Las características de esta evaluación dependen de los riesgos y potenciales impactos del proyecto en cuestión; véase Banco Mundial, *Estándar Ambiental y Social 1: Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales*, adoptada el 4 de agosto de 2016, párrs. 23-29. Reglas específicas se aplican, en particular, a proyectos que involucran varios subproyectos y proyectos que implican intermediarios financieros; véase Banco Mundial, *Política Ambiental y Social ...*, *cit.*, párrs. 36-45.



mediante financiamiento para proyectos de inversión”.<sup>186</sup> Estas evaluaciones son esenciales para determinar los efectos problemáticos de los proyectos previstos en aspectos relativos a los derechos humanos, entre otros. Dicho esto, el marco existente ha sido criticado, entre otras razones, debido a la excesiva confianza otorgada a las autoevaluaciones de los países prestatarios y por el considerable grado de discrecionalidad de los empleados del Banco en este ámbito.<sup>187</sup> Queda por verse si las nuevas políticas de salvaguarda acabarán resultando efectivas.

De igual modo, se prevén Análisis del Impacto Social y en la Pobreza (AISP) de los Préstamos para Políticas de Desarrollo.<sup>188</sup> Su objetivo es la identificación de los efectos sociales negativos de las políticas contempladas en el contexto de las operaciones de financiamiento para el desarrollo, principalmente sobre los grupos desfavorecidos y vulnerables. De esta manera, los mencionados efectos pueden ser abordados antes o durante la ejecución de la operación.<sup>189</sup> Si bien estos exámenes representan un avance, también se encuentran sujetos a varias limitaciones, como los criterios contenidos en los instrumentos relevantes del Banco Mundial sobre cuándo este tipo de AISP debería ser ejecutado, que han sido objeto de críticas debido a su carácter impreciso.<sup>190</sup> Asimismo, incluso en el caso de políticas respecto a las cuales el Banco identificó probables efectos adversos, no siempre han sido realizadas las evaluaciones correspondientes.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> Véase Banco Mundial, *Política Ambiental y Social...*, cit., párr. 30. De acuerdo con esta normativa, la debida diligencia “se adecuará a la naturaleza y la escala del proyecto, y será proporcional al nivel de riesgos e impactos ambientales y sociales”, *ibidem*, párr. 31.

<sup>187</sup> Véase sobre estos aspectos Ebert, Franz Christian, *op. cit.*, pp. 289 y 290 con referencias adicionales.

<sup>188</sup> Véase Banco Mundial, *Bank Policy on Development Policy...*, cit., sección III, párr. 13.

<sup>189</sup> Véase al respecto Banco Mundial, *Good Practice Note: Using Poverty and Social Impact Analysis to Support Development Policy Operations*, agosto de 2008.

<sup>190</sup> Véase Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Managing Social and Environmental Risk...*, cit., p. 10. Véase al respecto Banco Mundial, *Bank Policy on Development Policy...*, cit., sección III, párr. 13.

<sup>191</sup> Véase Banco Mundial, *2015 Development Policy Financing Retrospective: Results and Sustainability*, 2015, pp. 38 y 40.

Además, el marco jurídico del Banco no ofrece exactitud con respecto a las medidas que deben ser tomadas por su personal para corregir cualquier efecto desfavorable identificado y, por tanto, no puede asegurar que el resultado del análisis tenga verdadera influencia en sus operaciones.<sup>192</sup>

Aparte de abordar las deficiencias en los mecanismos de evaluación de impacto existentes,<sup>193</sup> parecería trascendente implementar Evaluaciones de Impacto en Derechos Humanos (EIDH), que han sido propugnadas por parte de académicos y representantes de la sociedad civil.<sup>194</sup> Estas podrían facilitar que el Banco sistemáticamente tuviese en cuenta aspectos de los derechos humanos en la aplicación de sus instrumentos, lo que coadyuvaría a la atenuación de las tensiones con el constitucionalismo transformador en América Latina. Ahora bien, para que estas EIDH puedan lograr mayor efectividad, se requiere una metodología sólida que comprenda elementos cuantitativos y cualitativos, así como la participación de las partes interesadas y de los afectados por el instrumento en cuestión.<sup>195</sup> Además, este instrumento necesitaría contar con un marco procesal e institucional apropiado para garantizar la independencia y la disponibilidad de los recursos adecuados para el organismo a cargo de la EIDH, así como una labor de seguimiento acorde con los resultados de la evaluación.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Véase al respecto Dann, Philipp y Riegner, Michael, *Managing Social and Environmental Risk...*, cit., p. 12.

<sup>193</sup> En cuanto a propuestas específicas relacionadas con evaluaciones del Financiamiento para Políticas de Desarrollo del Banco, véase *ibidem*, pp. 16 y 17.

<sup>194</sup> A manera de ejemplo, véase Skogly, Sigrun, "The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF", en Genugten, Willem van *et al.* (eds.), *World Bank, IMF and Human Rights*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003, pp. 61 y 62 y Human Rights Watch, *Abuse-Free Development. How the World Bank Should Safeguard against Human Rights*, 2013, pp. 54-57.

<sup>195</sup> Para reflexiones sobre el tema véase Harrison, James, "Establishing a Meaningful Human Rights Due Diligence Process for Corporations: Learning from Experience of Human Rights Impact Assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 31, núm. 2, 2013, pp. 107-117.

<sup>196</sup> Véase, por ejemplo, Genugten, Willem van, *op. cit.*, pp. 44 y 45; así como los elementos elaborados en el *Informe del Experto Independiente sobre las*

## 4.2. Un estándar de legitimidad contextualizado para los actos del Banco Mundial en América Latina

En este apartado se exploran caminos a través de los cuales el Banco Mundial puede tomar en consideración preocupaciones específicas relacionadas con el constitucionalismo transformador latinoamericano. La idea no es que para América Latina la normativa del Banco deba ser diferente a la que rige para otras regiones. Más bien, lo que se pretende es enmarcar la aplicación de dicho marco jurídico a la luz del contexto jurídico y de los desafíos socioeconómicos concretos de la región.

### 4.2.1. Contextualizando el enfoque del Banco Mundial a los derechos humanos

En comparación con otras latitudes, una de las principales características del constitucionalismo transformador latinoamericano es su amplio componente de derecho internacional, fundamentado particularmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>197</sup> A esto se le debe añadir la normativa constitucional nacional que, mayoritariamente, contiene cláusulas de apertura hacia los tratados internacionales de derechos humanos.<sup>198</sup> Sobre esta base se configura un bloque de constitucionalidad mediante el cual el derecho nacional e internacional en materia de derechos humanos se refuerzan mutuamente.<sup>199</sup>

---

*consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, A/HRC/34/57, 27 de diciembre de 2016, párr. 59.*

<sup>197</sup> Véase al respecto Soley, Ximena, “The Transformative Dimension of Inter-American Jurisprudence”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (eds.), *Transformative Constitutionalism in Latin America. The Emergence of a New Ius Commune*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 337-355.

<sup>198</sup> Véase Morales Antoniazzi, Mariela, “El Estado abierto y el cambio de paradigma de la soberanía: Objetivo y desafío del *Ius Constitutionale Commune*”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (eds.), *Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina*, México, Porrúa, 2013, pp. 65-144.

<sup>199</sup> Véase Góngora Mera, Manuel Eduardo, “La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencial en

La situación específica de América Latina muestra que parecería razonable realizar una interpretación contextualizada del régimen jurídico del Banco Mundial, en la que se tengan en cuenta no solo los estándares globales de derechos humanos sino también los regionales, tal y como han sido interpretados por parte de las instituciones del Sistema Interamericano. Los instrumentos regionales en materia de derechos humanos reflejan un consenso sobre un conjunto de estándares comunes que se deben respetar, generalmente vinculados a los desafíos históricos concretos que han enfrentado los países en dicha área geográfica.<sup>200</sup> Por ello, las normas regionales de derechos humanos —así como otros instrumentos análogos a escala global— deberían ser consideradas como un estándar al cual el Banco y las otras IFI deberían prestar especial atención, en particular a la hora de diseñar su apoyo financiero a grandes proyectos y las condiciones de sus préstamos. Un área ilustrativa son los derechos de los pueblos indígenas, que han sido concretados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), destacando, entre otros, el concepto de propiedad colectiva, así como su derecho a una “vida digna”.<sup>201</sup>

Este tipo de enfoque regional sobre los derechos humanos tendría la ventaja de disminuir el riesgo de que, al realizar actividades en América Latina, el Banco Mundial imponga una visión de los derechos humanos que no esté en consonancia con los estándares y los discursos que han sido desarrollados en el área geográfica. En este sentido, tal enfoque sería menos vulnerable al peligro señalado por varios autores de que el Banco Mundial tienda a apropiarse del discurso de los derechos humanos de una

---

la construcción del *Ius Constitutionale Commune Latinoamericano*”, en Bogdandy, Armin von et al. (eds.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina... cit.*, pp. 301-327.

<sup>200</sup> Véase también Shelton, Dinah, “The Promise of Regional Human Rights Systems”, en Weston, Burns H. y Marks, Stephen P. (eds.), *The Future of International Human Rights*, Ardsley, Transnational Publishers, 1999, p. 356.

<sup>201</sup> Véase, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214; *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 309.

manera que debilite su elemento progresista y los sujete a una lógica de mercado.<sup>202</sup> Se trataría de un enfoque contextualizado con los discursos influyentes y prácticas en la región, teniendo particularmente en cuenta la jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos. La siguiente sección se destina justamente a presentar algunas reflexiones sobre cómo un enfoque de este tipo podría ser incorporado en el marco jurídico de los instrumentos anteriormente mencionados del Banco Mundial.

#### 4.2.2. Pasos concretos rumbo al acercamiento

Junto a las medidas generales anteriormente mencionadas, varios pasos concretos pueden ser considerados para facilitar que las actividades del Banco Mundial apoyen los objetivos y principios del constitucionalismo transformador latinoamericano. A tal fin, dichos objetivos y principios deberían ser tomados en consideración de forma sistemática en los mecanismos ya analizados. De allí la importancia de prestar especial atención a los instrumentos y las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En primer lugar, el personal del Banco Mundial podría tener en cuenta para sus operaciones en la región los instrumentos y decisiones de la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Además, los funcionarios del Banco Mundial también podrían asistir a las audiencias de la CIDH, tanto generales como relativas a casos concretos, cuando se discutan asuntos relevantes para sus actividades.<sup>203</sup> Adicionalmente, los Estados podrían consultar a la CIDH sobre si algunas

---

<sup>202</sup> Véase, por ejemplo, Anghie, Antony, “Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 32, núm. 2, 2000, pp. 243-290, en especial p. 254; Wills, Joe, “The World Turned Upside Down? Neoliberalism, Socioeconomic Rights, and Hegemony”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 27, núm. 1, 2014, pp. 19 y 28-30.

<sup>203</sup> Estas audiencias normalmente son públicas y pueden ser convocadas por la Comisión “por iniciativa propia o a solicitud de parte interesada”. Art. 61 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; véase también el art. 68 del mismo instrumento.

operaciones o políticas del Banco Mundial relevantes para el país en cuestión pudieran entrar en conflicto con los estándares regionales.<sup>204</sup>

La orientación de las instituciones interamericanas podría ser tomada en consideración para los análisis del Panel de Inspección del Banco, lo cual sería posible conforme al ordenamiento jurídico actual de dicho organismo.<sup>205</sup> Igualmente cabe destacar que existen otras disposiciones en la normativa del Banco que pueden servir como puertas de entrada a las consideraciones relacionadas con el constitucionalismo latinoamericano. Un ejemplo se pone en evidencia en las salvaguardas relativas al Financiamiento para Proyectos de Inversión. Estas también requieren que “en la evaluación ambiental y social” que debe realizar el prestatario “se tengan en cuenta [entre otros aspectos] las leyes y regulaciones nacionales”.<sup>206</sup> Con esta expresión se puede entender que incluye el derecho constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país. Por esta vía, el acervo normativo del constitucionalismo transformador latinoamericano puede tener relevancia para la mencionada evaluación ambiental y social realizada por el prestatario, así como para la debida diligencia del Banco relativa a las operaciones en concreto.<sup>207</sup>

De forma similar, las reflexiones del constitucionalismo transformador latinoamericano deberían ser consideradas en lo concerniente a la realización de los AISP. Mientras que cuestiones tales como la inclusión social han jugado un papel significativo en los AISP, la metodología de estos, como se destacó, se ha mantenido imprecisa y en gran parte dejada a la discreción del personal del Banco.<sup>208</sup> Por tanto, hay un amplio mar-

---

<sup>204</sup> Esto se llevaría a cabo de acuerdo al art. 41 e) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Hasta la fecha esto no ha sido puesta en marcha por ningún Estado.

<sup>205</sup> Véase Banco Mundial, *The Inspection Panel at the World Bank...*, cit., párrs. 42 (a) y (b), 54 (d).

<sup>206</sup> Banco Mundial, *Estándar Ambiental y Social 1...*, cit., párr. 26. Véase también *ibidem*, párr. 37 (nota al pie 37).

<sup>207</sup> Cfr. también Banco Mundial, *Política Ambiental y Social...*, cit., párrs. 7 y 15.

<sup>208</sup> Véase sección 4.1.2 con referencias adicionales.

## El Banco Mundial frente al constitucionalismo transformador latinoamericano...

---

gen para tomar sistemáticamente en consideración los asuntos relativos al constitucionalismo transformador, enfatizando las preocupaciones que son especialmente importantes para la región, tales como los aspectos socioeconómicos de los derechos humanos.<sup>209</sup>

Más allá de esta aseveración es posible vislumbrar varios puntos de coincidencia entre el constitucionalismo transformador y la agenda de desarrollo del Banco Mundial. En función de la existencia de la necesaria voluntad política por parte de los respectivos responsables, el Banco Mundial podría —según la interpretación actual de su mandato— apoyar de manera sistemática al constitucionalismo transformador.<sup>210</sup>

Entre otros aspectos, podría crear un programa de financiación que se centre en facilitar la implementación de decisiones tanto de las cortes nacionales como de la Corte IDH. Ocasionalmente, el Banco Mundial ha otorgado préstamos para apoyar la puesta en práctica de decisiones judiciales en la región, como ocurrió con la financiación de las complejas labores de saneamiento de la cuenca del Río Matanza-Riachuelo, que habían sido ordenadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina. De esta manera, el Banco respaldó el

---

<sup>209</sup> Esto es incluso más relevante desde que la Corte IDH, en decisiones recientes, reinterpretó la base jurídica para la presentación de casos que impliquen derechos socioeconómicos, véase Corte IDH, *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C, núm. 340; *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C, núm. 400. Asimismo, una opinión consultiva reciente en la que la Corte reconoció, entre otros, un derecho autónomo a un ambiente saludable y reiteró el deber del Estado de prevenir daños al medio ambiente puede tener repercusiones para las operaciones del Banco en la región. Véase Corte IDH, OC-23/17. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva de 15 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 23.

<sup>210</sup> Véase el análisis del mandato del Banco en la sección 4.1.1 con referencias adicionales.

papel de la Corte en relación con otros actores nacionales involucrados.<sup>211</sup>

Este tipo de precedentes podría sustentar un enfoque más sistemático por parte del Banco con un programa específico, como sería atender la constelación de aquellos casos de incumplimiento de sentencias que no tienen su origen primeramente en la voluntad política, sino que están relacionados con la capacidad económica del Estado para cumplir.<sup>212</sup> En este tipo de casos, los fondos aportados por el Banco Mundial podrían servir de contraargumento para aquellos que se oponen al constitucionalismo transformador precisamente con el argumento de que las órdenes judiciales de índole transformadora son demasiado onerosas y sobrepasan los límites de los presupuestos nacionales.<sup>213</sup>

Otra modalidad en la cual el Banco Mundial podría fomentar los objetivos anteriormente descritos sería participando metódicamente en la financiación y el desarrollo de programas que me-

---

<sup>211</sup> Véase Urueña, René, “Courts and Regulatory Governance in Latin America. Improving Delivery in Development by Managing Institutional Interplay”, *World Bank Legal Review*, vol. 6, 2015, pp. 350-352, así como Moerloose, Stéphanie de, “The World Bank’s Sustainable Development Approach and the Need for a Unified Field of Law and Development Studies in Argentina”, *Law and Development Review*, vol. 8, núm. 2, 2015, pp. 361-388, en especial pp. 369-371.

<sup>212</sup> Para ejemplos de sentencias que requieren asignaciones presupuestarias significativas véanse respecto a la Corte Constitucional de Colombia las Sentencias T-025/04 y T-760/08 (relativas al derecho a la salud y a desplazamientos forzados, respectivamente), en Cepeda, Manuel José y Landau, David, *Colombian Constitutional Law. Leading Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 172-190. En relación con la Corte Interamericana véanse, por ejemplo, las sentencias Corte IDH. *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Reparaciones. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C, núm. 116 y *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C, núm. 250, de acuerdo a las cuales el Estado debe establecer una serie de servicios básicos en varias comunidades. Referente a tales programas, sería importante asegurar que no agraven la situación de deuda de los países en cuestión.

<sup>213</sup> Véase, por ejemplo, Clavijo, Sergio, “Fallos y fallas económicas de las altas cortes: El caso de Colombia 1991-2000”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, enero-junio, 2001, pp. 27-66.



joren las capacidades de los actores claves del constitucionalismo transformador latinoamericano. A tal efecto, uno de los ámbitos relevantes lo constituiría la capacitación de los jueces y administradores en temas tales como el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad.<sup>214</sup>

## 5. CONCLUSIÓN

El presente capítulo ha analizado la relación entre el constitucionalismo transformador —según el enfoque del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina— y las actividades del Banco Mundial. Tradicionalmente, esta relación se ha considerado tensa e incluso antagónica. Sin embargo, algunos cambios en el discurso y las operaciones del Banco Mundial han atenuado en cierta medida esa tensión. Ello apunta hacia la posibilidad de un acercamiento de las actividades del Banco Mundial a los objetivos del constitucionalismo transformador, aunque todavía persisten varios problemas. Desde un enfoque de derecho público, este capítulo ha examinado los instrumentos a través de los cuales el Banco Mundial ejerce autoridad pública y los problemas de legitimidad que surgen al respecto. Sobre esta base, se han explorado propuestas en torno a la mejora del régimen jurídico del Banco Mundial con la finalidad de propiciar dicha aproximación. Tal y como se demostró, ello no requiere un comienzo totalmente nuevo para el Banco Mundial, sino avanzar por un camino en el que ya se han dado los primeros pasos.

Es evidente que la integración de las preocupaciones del constitucionalismo transformador latinoamericano en las actividades del Banco Mundial no se puede alcanzar sin una considerable voluntad política por parte de la institución, junto a la presión

---

<sup>214</sup> Al respecto, es interesante observar que el Banco Interamericano de Desarrollo ha prestado apoyo financiero a talleres sobre temas de derechos humanos realizados por instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; véase *Biebesheimer, Christina*, “The Impact of Human Rights Principles on Justice Reform in the Inter-American Development Bank”, en *Alston, Philip y Robinson, Mary* (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 289.

de los actores de la sociedad civil.<sup>215</sup> En tal virtud, el escrutinio externo seguirá siendo de vital importancia para llevar a cabo cambios progresivos con respecto a los instrumentos del Banco. Su significado se incrementa debido a la creciente competencia a la que se ve enfrentada el Banco por parte del sector privado y de otros actores, lo cual acentúa la presión sobre el primero para aumentar la fluidez de sus operaciones de préstamo y puede reducir su disposición a contemplar complejas salvaguardas sociales y ambientales.<sup>216</sup>

También resulta evidente que el enfoque enunciado no pretende ofrecer una panacea para resolver todos los problemas de las actividades del Banco Mundial en América Latina. Por ejemplo, son necesarias reformas más amplias del marco institucional del Banco Mundial para abordar los déficits de representatividad que todavía persisten en su gobernanza interna, así como la reformulación de la estructura de incentivos internos para los funcionarios de dicha institución.<sup>217</sup> A pesar de ello, los posibles caminos que se han esbozado en este capítulo servirían para mitigar las fricciones de las actividades del Banco Mundial con el constitucionalismo transformador latinoamericano y para facilitar distintas sinergias. Consecuentemente, se daría un impulso al constitucionalismo transformador en América Latina y, a la vez, se aumentaría la legitimidad de las actividades del Banco Mundial en la región.

---

<sup>215</sup> Esto también es sugerido por experiencias anteriores relacionadas con el cambio de políticas dentro del Banco; véase, por ejemplo, Vetterlein, Antje, “Economic Growth, Poverty Reduction...”, *cit.*, en especial p. 529.

<sup>216</sup> Véase Weaver, Catherine, *op. cit.*, p. 502.

<sup>217</sup> Véase al respecto Woods, Ngaire, *op. cit.*, pp. 208-213.