

Request in Spanish

CELS

Centro de Estudios Legales y Sociales

Rodríguez Peña 286 - 1º piso; (1020) Buenos Aires - República Argentina

Tel: (54-1-1) 4371-996W790 - Fax: (54-1-1) 4375-2075 - Correo electrónico:
cels@ceis.org.ar

Buenos Aires, 20 de julio de 1999.

Sr. Presidente
Panel de Inspección,
Banco Mundial.
Dr. Jim MacNeill.
S. / D.

Víctor Ernesto Abravomich Cosarín, abogado, inscripto en el T, -40, Fl 45, de la matrícula del C.P.A.C.F. y Martín Abregú, abogado, inscripto en el T-46, F0466, del mismo registro, en carácter de abogados del Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante "CELS" % Asociación Civil (O.N.G.), y en representación de los beneficiarios del Programa de Huertas' (en adelante el "Programa", "Tro-Huerta" y/o "P-H", indistintamente), quienes son y serán directa y materialmente afectados por las acciones y/u omisiones descriptas a continuación, acreditando personería mediante carta-poder (cuyo original se adjunta a la presente como "ANEXO A"), constituyendo domicilio a los efectos de las presentes actuaciones en Rodríguez Peña 286, piso 11, C.P. 1020, Buenos Aires, República Argentina, nos presentamos a Ud. y respetuosamente decimos:

I. OBJETO

Venimos a solicitar al Panel de Inspección (en adelante el "Tanel") tenga a bien iniciar la investigación correspondiente y finalmente requerir al Banco Mundial (en adelante el "Banco" y/o "B.M.", indistintamente) el cumplimiento de sus políticas y procedimientos crediticios, tal que se comine al Gobierno de la República Argentina a revisar las asignaciones presupuestarias a fin de dar cumplimiento a las garantías acordadas a los programas sociales en el marco del Préstamo Especial de Ajuste Estructural ["Special Structural Adjustment Loan";

Product ID 4405-AR (63991)] (en adelante el "S.S.A.L.", el "Acuerdo" y/o el "Préstamo", indistintamente), que fuera suscrito el 11 de noviembre de 1998 por el Gobierno de la República Argentina por un monto global de U\$D) 2.525.250.000 (dólares estadounidenses, dos mil quinientos veinticinco millones, doscientos cincuenta mil).

Motiva la presente el incumplimiento de los compromisos asumidos en dicho acuerdo por la Nación Argentina habida cuenta del desfinanciamiento que aqueja al Programa, ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante el "I.N.T.A.") con recursos de la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante "S.D.S."), Presidencia de la Nación, así como la infructuosa gestión que en consecuencia se llevara a cabo por ante la Dirección Subregional para la Argentina, Chile y Uruguay del B.M. Este incumplimiento constituye una grave violación por parte de la Gerencia del Banco de los términos y condiciones bajo las cuales el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el Préstamo y de las siguientes políticas y procedimientos legales del Banco com o se detalla a continuación: OD 4.15, Reducción de la Pobreza; OD 13.05, Supervisión de Proyectos; OP/BP 10.70, Monitoreo y Evaluación de Proyectos; OP/BP, 13.40 Supervisión de Desembolso y OP/BP, 17.50 Declaración de Información Operacional.

Subsidiariamente, y en función de la naturaleza (alimentaria) de la prestación objeto de este reclamo, solicitamos al Panel se sirva dar *trámite urgente* al mismo e instar al Banco para que retenga, preventivamente, los fondos correspondientes al desembolso del tercer tramo del Préstamo.

II HECHOS

II- 1 - Reseña Histórica del Programa Pro-Huerta

En el mes de febrero de 1990, el Poder Ejecutivo de la Nación encomendó al I.N.T.A. la elaboración de un programa de seguridad alimentaria, dirigido a mejorar la dieta de la población con necesidades básicas insatisfechas (en adelante la "población NBI" y/o "personas N13F", indistintamente) mediante la autoproducción de alimentos en pequeña escala (huertas). El 3 de agosto del mismo año, mediante Resolución 239, el Consejo Directivo del I.N.T.A. dio nacimiento al "Programa de Promoción de la Autoproducción de Alimentos, ProHuerta".

Con la instrumentación del Programa se pretendió facilitar a los sectores sociales más carenciados el acceso a una dieta más equilibrada,

complementándola con una mayor calidad y diversidad de alimentos frescos, procurando una mejora del gasto familiar en alimentos, promoviendo la participación comunitaria en la producción de éstos y generando tecnologías apropiadas para su autoproducción e incentivando las pequeñas alternativas productivas agroalimentarias. Se previó, desde el inicio, que el Pro-Huerta tuviera progresividad" (vocación expansiva).

Gracias al empeño puesto por el I.N.T.A., conjuntamente con la organización y disciplina impartida al trabajo voluntario prestado por las instituciones, organizaciones y personas que se solidarizaron con los objetivos y funciones del Programa, éste logró su cometido evidenciando un crecimiento exponencial del número de beneficiarios (Vid. 11 HECHOS; 11.1. El Programa Pro-Huerta --conf. ANEXOS I y II-; Informe presentado a la Dirección Subregional para la Argentina, Ché y Uruguay del B.M., el 11 de junio de 1999, que en copia se adjunta a la presente como "ANEXO B"). No obstante haber alcanzado los 2.744.000 beneficiarios, el Pro-Huerta se encontraba aún distante de su demanda potencial, estimada en los 6.247.000 personas NBI (Vid. 11 HECHOS; 11.1. El Programa Pro-Huerta -conf ANEXO 1-; ANEXO B).

Paralelamente al incremento del número de beneficiarios asistidos por el Programa tuvo lugar un necesario incremento de las partidas presupuestarias, alcanzándose una asignación de \$ 11.200.000 para el ejercicio correspondiente al año 1998 (Vid. II HECHOS; 11.1. El Programa Pro-Huerta --conf. ANEXOS 111 y IV-; ANEXO B).

Desgraciadamente, la coyuntura económica por la que debió atravesar el país desde el cuarto trimestre de 1998, y la necesidad de contar con financiamiento externo, han llevado al gobierno nacional a encarar una necesaria reestructuración de sus cuadros y proyectos. Sin embargo esta reestructuración no debió generar lo que produjo, una drástica reducción de los fondos afectados a la continuidad de los programas sociales en curso, sin que siquiera se reparase en la naturaleza (para el caso alimentaria) de las prestaciones brindadas.

Con la aprobación de la ley presupuestaria para el presente ejercicio, Ley 25.064, la S.D.S. recibió, en carácter de fondos para su asignación específica al Programa, la suma de \$ 4.000.000 (un 40% del total previamente acordado, 32% del total presupuestado) (Vid. II HECHOS; 11.1. El Programa Pro-Huerta --conf ANEXOS 1 y VII-; ANEXO B) tornando inocultable la decisión gubernamental de utilizar los programas sociales como variables de ajuste del déficit presupuestario. El recorte presupuestario

afectó asimismo a otros importantes planes sociales (ASOMA -Apoyo Solidario a los Mayores-; PRANI -Programa Alimentario Nutricional Infantil-), que como veremos infra [Vid. 11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural (S.S.A.L.)], al igual que el Pro-Huerta, se encontraban garantizados en el Préstamo.

A lo dicho vino a sumársele la falta de coordinación interna entre las distintas unidades administrativas encargadas del financiamiento y ejecución del Programa. Reparando en la suma finalmente autorizada la S.D.S. debió reprogramar su política institucional procurando una drástica reducción del número de beneficiarios, desentendiéndose de un 1.700.000 personas NBI (58,52% de la población asistida durante el ejercicio 1998) (Vid. II HECHOS; 11. 1. El Programa Pro-Huerta -conf ANEXOS IX; X y XI-; ANEXO B).

No existiendo posibilidad de concebir un criterio de "razonabilidad" para cercenar tamaña porción del universo asistido (máxime cuando todo él se conforma de personas indigentes), y, aún si concediéramos por hipótesis tal posibilidad, no habiéndose reparado en las previsiones presupuestarias que históricamente la S.D.S. manejó para un número de beneficiarios similar al pretendido (Vid. II HECHOS; 11. 1. El Programa Pro-Huerta -conL ANEXO III-; ANEXO B), el I.N.T.A. debió persistir en la ejecución de su agenda, tal y como la había estructurado originariamente, aunque ello supusiese la paralización del Programa al promediar el año (Vid. II HECHOS; 11. 1. El Programa Pro-Huerta --conf ANEXOS II; IX, con las correcciones propuestas en el ANEXO III, y XII; ANEXO B).

La desavenencia suscitada en torno al cronograma del Pro-Huerta provocó la suspensión del mismo durante el mes de marzo (retrasando sensiblemente la campaña Otoño Invierno '99) y amenaza ahora con enervar el programa con posterioridad al mes de junio (Vid. II HECHOS; 11. 1. El Programa Pro-Huerta -conL ANEXOS III y IX-; ANEXO B).

Como corolario del desfinanciamiento aquí denunciado y la imposibilidad de continuar con el ciclo del Programa, tal como lo reconociera el Sr. Secretario de Desarrollo, José Figueroa, el Pro-Huerta sufrió un nuevo revés al verse obstruida la negociación de una línea de crédito externa gestionada por ante el Banco Interamericano de Desarrollo con el objeto de mejorar la dieta propuesta mediante la incorporación de suplementos proteínicos (Vid. II HECHOS; 11. 1. El Programa Pro-Huerta; ANEXO B).

Va de suyo que los hechos narrados manifiestan la precariedad en que se ha sumido a un programa de naturaleza alimentaria, que ha venido desarrollándose con un índice sobresaliente de productividad, focalizado en un sector indigente de la población y que ha significado una singular ayuda en la lucha contra la pobreza.

Como expondremos a continuación, la crisis económica y las exigencias impuestas por el financiamiento externo ponen hoy al Pro-Huerta al borde de su discontinuidad.

11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural (S.S.A.L.)

Durante el año 1998 las finanzas internacionales se vieron grandemente conmocionadas. Los desajustes de los mercados financieros internacionales provocaron el cierre temporario del acceso al crédito externo lo que repercutió desfavorablemente en la estabilidad económica de la República Argentina (Vid. II HECHOS; 11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural -conf ANEXO V- ANEXO B).

Con el cierre de los mercados y el descalabro de los flujos de capital, la República Argentina se encontró ante la imposibilidad de financiar su déficit y/o refinanciar su deuda externa una vez operados los respectivos vencimientos. A efectos de hacer frente a los servicios de la deuda y evitar una importante contracción de sus reservas internacionales, lo que provocaría una severa recesión e incremento del desempleo urgiendo al gobierno a tomar decisiones drásticas *en desmedro de programas sociales críticos* (Vid. II HECHOS; 11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural -conf. ANEXO V-; ANEXO B), el gobierno argentino solicitó al Banco lo asista en forma extraordinaria.

Fue así como desde septiembre de 1998 fue gestándose el Préstamo Especial de Ajuste Estructural (o Special Structural Adjustment Loan -S.S.A.L.) que en conjunción con el REPO (o Special Repurchase Facility Support Loan -préstamo contingente) procuraban brindar apoyo a los esfuerzos continuos del gobierno de la República Argentina para la transformación de su economía y la protección de los logros alcanzados en los campos económico y social, *mitigando los efectos dañinos sobre los grupos vulnerables* (Vid. 11 HECHOS; 11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural -conf. ANEXO V-; ANEXO B).

El 11 de noviembre de 1998 fue suscripto el Acuerdo, quedando estructurado en tres tramos (noviembre de 1998, marzo de 1999 y con

posterioridad a junio de 1999). En el Préstamo se convino la implementación de un paquete de reformas asentado sobre cuatro objetivos primordiales entre los que se señalaba como prioritario el *garantizar la continuidad de los actuales programas de protección social, que en tiempos de contracción financiera pudieran ser vulnerados, así como avanzar en las reformas en las áreas de salud y educación* (Vid. 11 HECHOS; 11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural -conf. ANEXO V-; ANEXO B).

Haciéndose eco de la propia experiencia y las recomendaciones de los organismos internacionales que dan cuenta de la utilización de los programas sociales como principales variables de ajuste en la reestructuración (económica) del sector público, el S.S.A.L. estableció en sus cláusulas 2.02 (d) (ii) y 2.02 (e) (ii) los requisitos que debían ser previamente satisfechos por las autoridades nacionales, según criterio librado a la autoridad del Banco, para efectuar cualquier retiro de fondos (Vid. 11 HECHOS; 11.2. Préstamo Especial de. Ajuste Estructural -conf ANEXO VI- ANEXO B)²⁴.

Tal como diéramos a conocer al Banco oportunamente, a nuestro entender el gobierno argentino se encuentra incurso en un incumplimiento de los compromisos pactados con no el B.M. por cuanto ha dejado de garantizarse la continuidad/subsistencia del Pro-Huerta, según fuera contemplado en las mentadas cláusulas de salvaguarda (requisito *sine qua non* para la de efectividad del Préstamo).

11.3. Presentación del Informe del CELS al Banco Mundial (B.M.)

Habiendo tomado conocimiento de la remisión al Banco, por parte del gobierno nacional, de la carta de cumplimiento correspondiente al desembolso del tercer tramo del préstamo [cláusulas 2.02 (e) (ii) y 3.01 -S. S.A.L.-], el CELS efectuó, con fecha 11 de junio del corriente, la presentación del informe de que se diera cuenta precedentemente (en adelante el "Informe") (ANEXO B) y en el que denunciara los hechos descriptos supra (Vid. ANEXO B).

En dicho Informe se puso de manifiesto que el compromiso asumido por el gobierno argentino de mantener las asignaciones presupuestarias de los programas

²⁴ Las cláusulas mentadas prescriben la imposibilidad de efectuar cualquier retiro de fondos de las cuentas abiertas a tal efecto sin antes haberse acreditado, sobre la base de evidencia razonable a criterio del Banco, el cumplimiento de las acciones previstas en la Planilla 3 y 4 (respectivamente) del Acuerdo, en forma y substancia librados a criterio del Banco. Entre tales acciones se contempla el compromiso del gobierno nacional de mantener las partidas presupuestarias de los programas sociales listados en el Anexo a la Planilla 3 del S.S.A.L., correspondientes al ejercicio 1999, en un monto total no inferior a los U\$D 680.000.000 (Vid. II HECHOS; II.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural; nota al pie-conf. ANEXO VI-; ANEXO B).

sociales listados en el Anexo a la Planilla 3 del S.S.A.L. en un monto no inferior a los USD 680.000.000 debía ser interpretado como corolario de la voluntad manifiesta del B.M. de garantizar la subsistencia de todo los programas sociales en curso (o, al menos los listados en dicho Anexo), enervándose así su utilización como variable de ajuste presupuestario. En tal sentido, bastaría con el incumplimiento de cualquiera de las prestaciones, por ellos garantizadas, para obstar la efectivización de posteriores desembolsos² (Vid. III. OBSERVACIONES; III. 1. Interpretación de las Cláusulas del S.S.A.L.; ANEXO B).

Se apuntó, también, que una hermenéutica contraria importaría reconocer al gobierno nacional una total discrecionalidad en la asignación de recursos entre los programas ejercicio 1999, en un monto total no inferior a los USD 680.000.000 (Vid. II HECHOS; 11.2. Préstamo Especial de Ajuste Estructural; nota al pie --conf. ANEXO VI-; ANEXO B).²⁵

contemplados en la canasta de salvaguarda, condicionada tan sólo a que el agregado de los mismos arrojaré la suma comprometida. Supondría un absoluto desinterés por parte del Banco en preservar el necesario equilibrio entre las prestaciones asistenciales brindadas, obviándose todo reparo respecto del amplio espectro de necesidades que aquejan a los grupos vulnerables. Por otro lado, la confección de un listado tan detallado de programas garantizados no daba lugar a una explicación distinta de aquélla que reconocía a todos ellos el carácter de indispensable (Vid. 111. OBSERVACIONES; 111.1. Interpretación de las Cláusulas del S.S.A.L.; ANEXO B).

Reforzaba la opinión oportunamente vertida la documentación que emitiera el Banco (párrafos 13 y ss. del ANEXO V al ANEXO B) en donde se pusiera de manifiesto la necesidad de preservar la operatividad de los programas sociales críticos cuya efectividad y alcance se hubieran visto limitados de haber acaecido las contracciones financieras que el Préstamo buscaba precaver (Vid. III. OBSERVACIONES; III. 1. Interpretación de las Cláusulas del S.S.A.L.; ANEXO B).

Se trajeron, asimismo, a colación las conclusiones a que arribara el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales, en el marco del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) (Vid. "Informe

²⁵ Tal es el sentido que corresponde otorgar a lo dicho por el Banco, en el párrafo 17 del ANEXO V al Informe (ANEXO B), según el cual el S.S.A.L. consiste en "...un paquete de reformas en cuatro áreas principales: (...) y primordialmente (d) el paquete de reformas contempla asimismo medidas para garantizar los actuales programas de protección social, que en tiempos de contracción financiera pudieran ser vulnerados, así como avanzar en las reformas en áreas de salud y educación:".

E/CNA/1999/51 -ECOSOC-O.N.U.) en el que fuera tratada la versión inédita del estudio presentado por el Dr. Fantu Cheru sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo de los derechos humanos (a ser publicado en E/CNA/1999/150 -ECOSOC- O.N.U.). Se subrayó, en tal sentido, el hecho de que "Los programas de ajuste estructural producían dos efectos diferentes: en el nivel económico han traído consigo una importante erosión en los niveles de vida de los pobres" (las itálicas y el subrayado son propios) (Vid. Informe "...", E/CNA/1999/51 -ECOSOC- O.N.U.).

El CELS entendió que debía asignársele particular relevancia al hecho de haberse reconocido "...la urgente necesidad de promover una cooperación más estrecha entre los gobiernos, los órganos de la Organización de las Naciones Unidas y las *instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial* y el FMF (las itálicas son propias), encomendándose al Dr. Cheru vigilar las "*...acciones e iniciativas que adoptan las instituciones financieras internacionales (...) en relación con las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos*" (las itálicas son propias) (Vid. Informe "...", E/CNA/1999/51 -ECOSOC- O.N.U.).

Reafirmaba lo dicho el informe presentado por el Sr. Windfuhr durante la reunión de seguimiento del "Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación", F.A.O. (Roma, noviembre 18-19, 1998) (O.N.U.), en la que se enunciara, dentro de las cinco funciones básicas que debían desempeñar las organizaciones internacionales, la de "respetar, proteger, apoyar y promover (el derecho a una alimentación adecuada) en sus propias políticas y programas, promover el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y prestar su asistencia para hacerlo posible" (el paréntesis es propio) (Vid. E/CNA/1999/45). En suma, en el Informe se solicitó posponer el desembolso correspondiente al tercer tramo del Acuerdo hasta tanto la República Argentina destinase los fondos suficientes para la continuación del Pro-Huerta. Se arguyó que las cláusulas garantistas previstas en el S.S.A.L. debían ser interpretadas como la voluntad manifiesta del Banco de preservar, en todo cuanto fuera posible, las prestaciones sociales indispensables. De esta forma se buscaba mitigar la erosión en el nivel de vida de los grupos vulnerables causada por los avatares económicos y la implementación de los ajustes estructurales que el mismo Banco propiciaba (Vid. ANEXOS V y VI al ANEXO B).

Ahora bien, presentado el Informe el 9 de junio, el CELS no obtuvo contestación sino hasta el 23 del mismo mes, fecha en que, se recibiera un fax que eludía mencionar medida alguna a llevarse a cabo (cuya copia se adjunta a la presente como "ANEXO C").

Consecuentemente, en nuestro fax de fecha 24 de junio (que en copia se adjunta como "ANEXO D"), reiteramos nuestro parecer sobre la seria amenaza que se cernía sobre el Programa y, teniendo en cuenta la cercanía del desembolso, requerimos se tuviese a bien informarnos cuáles serían las medidas a adoptar por la Dirección Subregional del Banco. Ante el mutismo de ésta, el 15 de julio ppdo. presentamos, una vez más, en persona, la nota antedicha (cuya copia se adjunta como "ANEXO E").

A la fecha, no hemos tenido contestación alguna, por lo que estimarnos pertinente interponer, por ante vuestro Panel, la presente solicitud de investigación.

III. OBSERVACIONES

111. 1. Temporalidad del Reclamo

De conformidad con el artículo 14 (c) de la Resolución BMRD 93,10/ADI 93-06, del 22 de septiembre de 1993, en la que se concibieran y delimitaran las funciones del Panel, el mismo no se encuentra habilitado para auditar "Los reclamos que se presenten con posterioridad a la Fecha de Cierre del crédito que financia el proyecto respecto del cual se formula la petición o con posterioridad a que el crédito que financia el proyecto haya sido substancialmente desembolsado" (la traducción, libre, es propia).

A nuestro entender, aún resta efectivizar el desembolso correspondiente al tercer tramo de S.S.A.L. (USD 500.000.000). Asimismo, siendo la Fecha de Cierre del Acuerdo el 31 de Diciembre de 1999 (Vid. Section 2.03. ANEXO VI al ANEXO B) consideramos que el presente reclamo resulta procedente en tiempo y forma.

Ahora bien, si al momento de incoarse el mismo se hubieran librado ya los fondos correspondientes al tramo de referencia, subsistiría aún latente la ejecución M préstamo contingente REPO (USD 505.500.000), al cual el propio Banco estima (en conjunción con el S.S.A.L.) como parte de un esfuerzo coordinado de apoyo multilateral que contiene términos especiales de financiamiento (Vid. párrafo 21 del ANEXO V al ANEXO B).

En tal sentido, la ficha técnica del Acuerdo prevé que el desembolso de los fondos correspondientes al préstamo contingente tendrá lugar en tanto el S.S.A.L. siguiese siendo efectivo. Dicha efectividad estaría garantizada por el intercambio de notas de cumplimiento con anticipación al libramiento de cada tramo, así como en función de una supervisión permanente del cumplimiento de sus metas programáticas (Vid. párrafo 21 del ANEXO V al ANEXO B).

Consecuentemente se convino en el Acuerdo, que "[Artículo 3.01. (a)] El Prestatario y el Banco podrán, de tiempo en tiempo, a solicitud de cualquier parte, intercambiar notas sobre el progreso alcanzado en la ejecución del Programa y acciones *eMeciAcadas en las Planillas 3 y del este Acuerdo*".

Demás está decir que, tal como lo adelantáramos, entre las acciones contempladas en tales Planillas se encuentra la suscripción del compromiso presupuestario (USD 680.000.000) para la canasta de programas sociales protegidos (listados en el Anexo a la Planilla 3), entre los que se cuenta al Pro-Huerta.

Luego, si eventualmente se hubiere efectuado el desembolso substancial a que se aludiera en el primer párrafo, subsistiría igualmente la necesidad de impulsar Ja. investigación que propiciarnos por cuanto la misma resultaría fundamental en el control de la correcta ejecución del programa del S.S.A.L., requisito indispensable para la habilitación del REPO (préstamo contingente).

Queda, pues, suficientemente evidenciada la temporalidad del presente reclamo.

111.2. La Omisión del Banco en su Función de Contralor de la Eiecución de Acuerdo (S.S.A.L.)

Como fuera puesto en evidencia en el Informe presentado a la Dirección Subregional del Banco, el texto del Acuerdo de crédito en sus cláusulas 2.02 (d) (ii) (C) y 2.02 (e) (ii) (C) condiciona el retiro de fondos de la Cuenta de Préstamo a que "el Banco se encuentre satisfecho, luego de un intercambio de opiniones en la forma prevista en el punto 3.01 del presente Acuerdo y sobre la base de evidencia razonable a criterio del Banco: [...] (C) *con el cumplimiento que se haya hecho de las acciones descritas en la Planilla 3 (4)²⁶ del presente Acuerdo*, en farma y substancia librados a criterio del Banco..." (la traducción, libre es propia) (las itálicas y el paréntesis son propios) (Vid. ANEXO VI al ANEXO B).

Ahora bien, las Planillas aludidas (3 y 4) mencionan, respectivamente, la acciones referidas a sendas cláusulas del S.S.A.L., dentro de las cuales quedan comprendidas la "Acciones del Sector de Desarrollo Humano" (Vid. Schedules 3 y 4 del ANEXO VI al ANEXO B). Una de dichas acciones se constituye en el compromiso del gobierno argentino de mantener las partidas presupuestarias correspondientes al aflo 1999 de los programas sociales listados en el Anexo a la Planilla 3 (al que remite igualmente la Planilla 4), por un monto no inferior a los USD 680.000.000 (Vid. Schedules 3 y 4 del ANEXO VI al ANEXO B).

²⁶ La numeración del paréntesis obedece al texto de la cláusula 2.02 (e) (ii) (C), en tanto la traducción sigue el texto, substancialmente idéntico, de la cláusula 2.02 (d) (ii) (C).

El mentado Anexo a la Planilla 3 contempla un listado de programas sociales que el Banco ha pretendido priorizar en su lucha contra la pobreza y que, dentro del subtítulo referente a los programas de nutrición, contempla (entre otros) al "Programa de Huertas PROHUERTA-" (Vid. Schedule 3 del ANEXO VI al ANEXO B), convirtiendo al P-H en un requisito *sine qua non* de la efectividad de los libramientos de los distintos tramos del S.S.A.L y/o el REPO.

Las cláusulas similares a la que aquí se estudia deben ser entendidas en el contexto de lo que el Sr. Wolfensohn ha dado en llamar 'un desarrollo equilibrado'²⁷, idea según la cual el desarrollo sustentable exige "...un esfuerzo total -un programa económico y social equilibrado-"²⁸. Ya en su discurso de octubre del '98 fue reconocida la necesidad de concebir un nuevo esquema de desarrollo en el que se establecieran "...objetivos pertinentes para garantizar la sostenibilidad ambiental y humana, tan fundamental para el éxito a largo plazo del desarrollo y el futuro de nuestro planeta: agua, energía y *seguridad alimentaria* cuestiones que deben resolverse también a escala mundial"²⁹ (las itálicas son propias).

²⁷ Confir. "La Otra Crisis": Discurso del Sr. James D. Wolfensohn, Presidente del Grupo Banco Mundial, frente a la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., 6 de octubre de 1998.

²⁸ Idem nota 4.

²⁹ Idem nota 4. Se dijo también: "Hemos aprendido, señor Presidente, que se necesita un equilibrio. Debemos tener en cuenta los aspectos financieros, institucionales y sociales. Debemos aprender a entablar un debate en que las matemáticas no valgan más que las razones humanitarias, en que la necesidad de cambios, con frecuencia drásticos, sea compatible con la protección de los intereses de los pobres. Sólo entonces llegaremos a soluciones sostenibles [...] Observamos que en la economía globalizada de nuestros días los países pueden avanzar hacia la economía de mercado, pueden privatizar, pueden acabar con los monopolios, y pueden reducir las subvenciones estatales, pero si no combaten la corrupción y adoptan prácticas razonables de gobierno, si no introducen sistemas de protección social, si no logran el consenso social y político entomo a la reforma, si no consiguen el apoyo de la población, su desarrollo corre peligro y no durará [...] pero si marginan a los pobres, si marginan a las mujeres y a las minorías indígenas, si no adoptan una política de inclusión, su desarrollo corre peligro y no durará".

Consecuentemente al momento de concertarse el Acuerdo, no ofrecía ninguna duda para el Banco la necesidad de nutrir a todos sus programas con cláusulas de salvaguarda que le permitieran llevar a cabo el objetivo de lucha contra la pobreza de consuno con la propagación de los incentivos para el desarrollo.

Si esto último se consideraba indispensable en los proyectos de desarrollo sustentable, lo era aún más para aquéllos otros en los que se instrumentaran programas de ajuste estructural, por cuanto, tal como el Banco lo reconociese en su Directiva Operacional 4.15 (Vid. infra 111.3. La Reducción de la Pobreza como Objetivo Prioritario del Banco), los costos de transición de las políticas de ajuste suelen afectar adversamente a los estratos más pobres³⁰. De allí que "En los programas de ajuste financiados por el Banco se incluyan medidas para proteger a los grupos más vulnerables de las mermas de consumo y goce de servicios sociales -con particular reparo *en la* alimentación y seguridad nutricional- en el contexto de un gasto público acordado para tales programas" (la traducción, libre, es propia) (la *itálicas* son propia) (Vid. párrafo 25; OD 4.15).

Se consideró, luego, que el gasto público suponía un elemento de relevancia en toda operación de ajuste y que "Dentro del paquete total de gasto, dado por el marco económico, debían realizarse esfuerzos especiales para salvaguardar, e incrementar cuando fuera apropiado, las asignaciones presupuestarias para asistencia básica a la salud, nutrición y educación, incluyendo los programas que benefician a los grupos más vulnerables de entre los pobre? (como ser las personas NB1) (las *itálicas* y el subrayado son propios) (Vid. párrafo 24; OD 4.15).

³⁰ Vale mencionar que una postura coincidente con el reconocimiento hecho por el Banco, y de la que se diera cuenta en el Informe, fue la vertida por el Dr. Fantu Cheru ante la Comisión de Derechos Humanos de la organización de las Naciones Unidas, en su 55° período de sesiones, al tratarse el Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales sobre su segundo período de sesiones? (Ginebra 1 a 3 de marzo de 1999). En tal oportunidad se concluyó que los programas de ajuste estructural "...en el nivel económico han traído consigo una importante erosión en los niveles de vida de los pobres" (Vid. E/CN.4/1999/51).

Ahora bien, prevista en el S.S.A.L. la canasta de programas sociales garantizados riguna (programas listados en el Anexo a la Planilla 3 del Acuerdo), entre los que se encuentra el Pro Huerta, surgía incuestionable la responsabilidad de la delegación local del Banco de cerciorarse sobre el cabal cumplimiento de las condiciones para el acceso al crédito [cláusulas 2.02 (d) y 2.02 (e) del Préstamo]. Lo dicho encuentra fundamento en la directiva mentada que prescribe que: "Dada la naturaleza crítica de las instituciones para el éxito de las operaciones con un fuerte énfasis en la ayuda a los pobres, el plan de supervisión del proyecto tendrá necesidad de una fuerte focalización institucional. Donde los proyectos contemplen la prestación específica de servicios a un universo de gente pobre, el sistema de monitoreo y evaluación deberá emplearse (a) para evaluar si tales servicios alcanzan verdaderamente al grupo de referencia [...] y (b) para identificar los ajustes necesarios al diseño del proyecto que permitan incrementar su efectividad y eficiencia a efectos de alcanzar a tales grupo" (la traducción, libre, es propia) (Vid. párrafo 42; OD 4.15).

No obstante la política del Banco de garantizar a las personas NBI la continuidad de un programa tan vital como ser el Pro-Huerta, a lo que ha de sumársele las Directivas Operacionales que conminan a la gerencia local a percatarse del cabal cumplimiento de las cláusulas contractuales suscriptas en el Acuerdo, la delegación regional del Banco hizo caso omiso al Informe que le fuera presentado.

En efecto, por toda respuesta remitió al CELS (vía facsímil) una carta en la que se expresaba que "*...la situación del presente año tal vez esté afectando el financiamiento de varios programas del Gobierno, incluyendo el Pro-Huerta*" y que "El convenio de préstamo no especifica el monto de los fondos que se destinarán a cada programa en particular, sino que se aprueba un financiamiento general para todos los programas" (las itálicas son propias).

Va de suyo que tal contestación (la única obtenida a la fecha) dista mucho de dejarnos satisfechos. Primeramente el Panel estará de acuerdo que si tal como reconoce la delegación local nos encontramos ante la '*possible*' afección de '*varios*' de los programas sociales del Gobierno, y si tales programas se encontraban expresamente garantizados, siendo su cumplimiento requisito *sine qua non* para la autorización de los libramientos del tercer tramo del S.S.A.L. y del préstamo contingente REPO, el Banco debiera obstar todo desembolso hasta tanto fuera plenamente satisfecho en el cumplimiento de los requisitos de la cláusula 2.02 (e) (ii) del Acuerdo.

En segundo lugar, si se quisiera ver en los vaivenes económicos por que atraviesa la nación una razón justificante de las estrecheces a que se someten los programas sociales, parecería necesario traer a la memoria que el Préstamo fue concertado justamente con

motivo de tales avatares económicos, lo que obsta a toda argumentación sobre su imprevisión, y que la garantía vulnerada (mediante la afección del Pro-Huerta) hace a la razón del mismo, por lo que corresponde al Banco bogar por su preservación.

Finalmente entendemos que si bien es cierto que no se especifican pautas distributivas que permitan garantizar una determinada asignación a cada programa de los garantizados, no es menos cierto que, como se dijera en el Informe sometido a consideración del Banco y fuera ratificado por los dichos del Sr. Wolfensohn, la política del Banco debe ser interpretada a la luz de 'un desarrollo equilibrado' lo que supone asegurar mínimamente la continuidad de toda las prestaciones consideradas.

Tal como se denunciara en nuestro Informe (ANEXO B) y lo reconociera al Banco (ANEXO C) el Pro-Huerta se encuentra hoy gravemente afectado, cabiéndole a la Dirección Subregional del B.M. exigir su pronto saneamiento.

La omisión en que se encuentra incurso el Banco acarrea al mismo responsabilidad internacional dado que, al igual que lo hiciese la Comisión de Derechos Humanos de la O.N.U. (Vid. "Informe..." E/CN.4/1999/51), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales concluyó en su Observación General 12, del 12 de mayo del corriente, que: "Las organizaciones que se encargan de la alimentación, la F.A.O., el P.M.A. y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (F.I.D.A.) juntamente con el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) y el U.N.I.C.E.F. y, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo deben cooperar con mayor eficacia, aprovechar sus respectivos conocimientos técnicos, en la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional, con el debido respeto a sus mandatos individuales. Las *instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y el Banco Mundial, deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios y en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda. En todos los programas de ajuste debe procurarse se garantice la protección del derecho a la alimentación*, de conformidad con el párrafo 9 de la Observación general 2 del Comité"³¹ (las itálicas son propias) (Vid. E/C.12/1995/5).

En suma, el Banco ha incumplido su deber de velar por la preservación del Programa, el cual acusó la importante estrechez financiera en que lo sumieran las alternativas de la economía, nacional e internacional, así como el ajuste estructural Propiciado por la misma entidad.

³¹ El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): 12/05/99. Observación general 12 (E/C.12/1999/5). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 20' período de sesiones. Ginebra, 26 de abril al 14 de mayo de 1 ' 999.

Corresponde al Panel, pues, subsanar dicha desidia.

111.3. La Reducción de la Pobreza como Objetivo del Banco.

Desde antaño el Banco, ha sostenido que uno de sus objetivos a nivel mundial lo constituye el bogar por la erradicación de la pobreza. En aras de la consecución de tal cometido el Banco ha resumido ciertos procedimientos y líneas directrices fundamentales los que debieran ser implementados en el otorgamiento de créditos: OD 4.15 de diciembre de 1991.

Haciéndose eco del Reporte sobre el Desarrollo Mundial correspondiente al año 1990, el Banco reconoció que una reducción sostenida de los índices de pobreza requeriría una mejora en el acceso a la educación, *nutrición*, salud y otros servicios sociales (OD 4.15). Esta política debía también incluir una red de seguridad social para los más indigentes y/o segmentos más vulnerables de la sociedad (OD 4.15).

El Banco asumió la necesidad de prestar particular atención al impacto de las políticas sectoriales que concerniesen, entre otras, a la titularidad de las tierras productivas, los créditos rurales, la *seguridad alimentaria*, etc. (OD 4.15). Se sostuvo que si se pretendía una reducción sostenible de la pobreza, debían concebirse instituciones e invertirse en el análisis, diseño, implementación y financiación de programas y proyectos esenciales (OD 4.15). Se consideró que para determinados sectores, un análisis de costo-beneficio sería de utilidad para evaluar los proyectos alternativos (OD 4.15).

Se estimó de vital importancia en la lucha contra la pobreza condicionar las cuantías de los fondos otorgados en préstamo a la verificación de los esfuerzos y empeño puestos por los gobiernos prestatarios en aras de mejorar los indicadores sociales y sus políticas en las áreas de educación, salud, *nutrición*, *seguridad alimentaria*, planeamiento familiar, reformas en el mercado de trabajo, etc. (OD 4.15).

Ahora bien, tal como se señalara precedentemente, en su OD. 4.15 el B.M. reconoció que los componentes más pobres de la sociedad podían verse adversamente afectados por los costos de transición originados en la implementación de las políticas de ajuste. Consecuentemente, en todo programa de ajuste financiado por el Banco, debía (debe) preverse la inclusión de medidas de protección de los grupos más vulnerables, procurándoseles evitar una merma en sus posibilidades de acceso al consumo y goce de los servicios sociales "...-Con particular atención respecto de la *alimentación y seguridad nutricional*-..." (Vid. párrafo 25: Social Costs of Adjustment; OD 4.15), todo ello en el contexto de un acuerdo sobre niveles de gasto para tales prestaciones. En este sentido, se suscribió la política según la cual, cada proyecto debía ser consistente con la estrategia de reducción de la pobreza (OD 4.15).

El Banco se vio forzado a admitir que desde que la población NBI vive en el margen de su existencia, cualquier riesgo que pudiera marcar un declive en su nivel de vida importa una seria amenaza a la misma (OD 4.15). Es por ello que en aquellos países en los que la ayuda alimentaría fuera primordial en sus estrategias asistenciales (tal como entendemos es el caso de la República Argentina), debió preverse su esencial coordinación -incluyendo las políticas de distribución- e integración con el resto de los planes asistenciales (OD 4.15).

"Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación M Pacto internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales".

Sin embargo, al repararse en el comportamiento evidenciado por el Banco al momento de exigir el cumplimiento de las cláusulas garantistas del S.S.A.L. lo dicho supra se vuelve una mera petición de principios. ¿Cómo justificar la relevancia que las políticas internas del Banco asignan a la canasta de programas sociales asegurados si la misma es luego relegada a un segundo plano aduciéndose una compleja coyuntura económica (que a la sazón motivara en su momento la concertación del Acuerdo)? ¿Cómo conciliar una retórica en la que se hacen propios objetivos tan encomiables con el desinterés demostrado en su práctica?

Si verdaderamente existe la voluntad de combatir la pobreza, si las políticas denunciadas por el Banco importan un compromiso asumido frente a la comunidad internacional, entendemos, pues, indispensable que el Panel restituya a aquél a la rectitud de sus procedimientos para que no se advierta en sus Directivas Operacionales la formulación de meras sofisterías.

Además, estos hechos constituyen violaciones de las disposiciones~ pertinentes y de las siguientes políticas operacionales del Banco: OD 4.15, Reducción de Pobreza; OD 13.05, Supervisión de Proyectos; OP/BP 10.70, Monitoreo y Evaluación de Proyectos; OP/BP 13.40, Supervisión de Desembolso y OP/BP 17.50, Declaración de Información Operacional.

IV. PRUEBA

a) Carta-poder otorgada por los beneficiarios del Pro-Huerta en favor del CELS para el ejercicio de su representación en las instancias que se ventilen por ante el Panel de Inspección del Banco Mundial (ANEXO A);

- b) Informe del CELS presentado, con fecha 9 de junio de 1999, a la Dirección Subregional, para la Argentina, Chile y Uruguay del Banco Mundial y en el que se diera cuenta de la amenaza que se cernía sobre la continuación de la prestación alimentaria brindada por el Pro-Huerta (ANEXO B);
- c) Misiva de la Sra. Myrna Alexander, Directora Subregional para la Argentina, Chile y Uruguay del Banco Mundial, remitida vía facsímil a la sede del CELS, dando respuesta a la presentación del Informe de referencia (ANEXO C);
- d) Solicitud de informe remitido vía facsímil a la Dirección Subregional para la Argentina, Chile y Uruguay del Banco Mundial, requiriendo se tuviera a bien informar al CELS de las medidas a adoptar habida cuenta de los incumplimientos en que se encontraba incurso el gobierno de la República Argentina con relación al programa garantizado Pro-Huerta (ANEXO D); y
- e) Reiteración de la petición de informe del 24 de junio del corriente, presentada en persona el 15 de julio en la Sede de la Dirección Subregional para la Argentina, Chile, y Uruguay del Banco Mundial (ANEXO E).

V. TRAMITE URGENTE - RETENCION PREVENTIVA

Siendo que en el presente caso se debate la continuidad de un programa asistencial de naturaleza alimentaria (Pro-Huerta), el cual debido a la escasez de fondos se verá discontinuado con posterioridad al mes de junio del corriente, y reparando que tal prestación reviste características esenciales para la subsistencia de los grupos vulnerables (personas NBI), solicitamos al Panel se sirva dar a este reclamo el carácter de *trámite urgente*.

Asimismo, y puesto que el cumplimiento de las cláusulas de garantía constituye un requisito *sine qua non* para el libramiento de los fondos correspondientes al tercer tramo del Préstamo, requerimos al Panel tenga a bien instar al Banco a retener preventivamente los fondos de dicho desembolso, hasta tanto se garantice la refinanciación del Programa.

VI. AUTORIZACIÓN

Autorizamos a las Dras. Juana Kweitel, Andrea Pochak, María José Guembe y Viviana Krsticevic y a los Sres. Patricia Licciardello, Martín M. Serrano y Santiago A López a compulsar el expediente a que diera lugar la presente denuncia, así como a tomar vista,

presentar documentación, efectuar desgloses, extraer testimonios y/o fotocopias y demás fúmites necesarios para la prosecución del mismo.

VII. ANONIMATO

A efectos de evitar cualquier posible represalia por parte de los organismos encargado de la ejecución y/o fmanciamiento del Pro-Huerta y asegurar, así, la intangibilidad de la prestación alimentaria que éste brinda a nuestros representados, solicitamos al 'Panel tenga a bien preservar en el anonimato las identidades de los denunciantes, así como las de aquéllos que espontáneamente se adhieran a la presente, hasta tanto acaezca resolución favorable.

VIII. PETITORIO

Por todo lo expuesto solicitamos:

- 1 . Se nos tenga por presentados parte, denunciado el domicilio real y constituido domicilio legal a efectos del presente procedimiento;
2. Se tenga por producida la prueba documental acompañada y se requiera la agregación de la ofrecida;
3. Se evalúe favorablemente la registración del presente pedido de investigación y se lleven a cabo los procedimientos pertinentes a efectos de determinar los posibles incumplimientos (omisiones) en que se encuentre incurso el Banco;
4. Se de *trámite urgente* a las presentes actuaciones instando al Banco retención preventiva de los fondos correspondientes al desembolso del tercer tramo del Prèstamo;
5. Se intime al banco en función de su directiva operacional OD 4.15de diciembre de 1991 a dar cumplimiento a las cláusulas 2.02 (d) (ii) y 2.02 (e) (ii) del S.S.A.L. con anticipación al desembolso correspondiente al tercer tramo del Acuerdo o, en su defecto, con anticipación al libramiento de los fondos correspondientes al préstamo contingente REPO;
6. Se autorice a las Dres. Kweitel. Pochak, Guembe y Viviana Krsticevic y a los Sres. Licciradello, López y Serrano, a procurar las preentes actuaciones en los términos precedentemente enunciados (vid. VI AUTORISACIONES); y

7. Finalmente, se acceda a preservar en el anonimato a las partes representadas (Vid. VII. ANONIMATO).

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para saludar a Uds. Muy atentamente.

Victor Ernesto Anramovich Cosarín
T°46, F°45
C.P.A.C.F.

Martín Abregú
T°46, F°466
C.P.A.C.F.