

CAPÍTULO 11

El desarrollo participativo de base: el intento de dar un rostro humano a la hegemonía del mercado y de contener la violencia social de la globalización

La campaña global para detener el Acuerdo Multilateral de Inversiones promovido por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, las protestas impresionantes en Seattle con motivo del encuentro de la Organización Mundial del Comercio y, más recientemente, las protestas en respuesta a los encuentros del FMI y el Banco Mundial en abril del año 2000, ilustran lo que pareciera ser un contragolpe creciente a la globalización. Podemos observar a los precursores de estos procesos emprendiendo batallas que antes se habían centrado en el Banco Mundial y que habían contribuido a abrir las instituciones de Washington hacia la presencia de personas críticas en el Norte. Estas batallas están ayudando a que se dé un giro hacia el intento de controlar la violencia social potencial que ha sido creada por la globalización, en tanto la misma ha generado nuevas versiones de grupos socialmente marginados.

El énfasis resultante en materias de gobierno, según críticos de la izquierda, incluyendo a George y a Sabelli, representa el “último refugio” de una institución que, habiendo fracasado en su intento de erradicar la pobreza en el mundo, ha terminado por elaborar “un nuevo juego de herramientas, un instrumento de control, una condicionalidad adicional” (1994, 142). Esta estrategia, de acuerdo con éstos y otros autores, goza de una ventaja doble. Primero, la misma traslada la responsabilidad por el fracaso en el desarrollo a la corrupción de los gobiernos del Tercer Mundo. En otras palabras, termina culpando a la víctima. Segundo, esta estrategia permite al Banco Mundial eludir las provisiones de sus estatutos que le prohíben entrometerse en asuntos políticos. De esta forma, la estrategia facilita un razonamiento oportuno para promover la hegemonía estadounidense. Luego de servir como un arma o un antídoto en contra del comunismo, la ayuda en la línea de desarrollo podría servir para proteger al nuevo imperio en la era de la posguerra en contra de nuevas versiones de “clases peligrosas” representadas en la pobreza del Tercer Mundo. Así, los

nuevos sujetos propagadores de dicha estrategia pueden llegar a concebir reformas para “ayudar a que los bárbaros sean menos caóticos, indóciles y nómadas” (George y Sabelli 1994, 154). Para continuar con esta línea argumentativa, el nuevo orden internacional debe ser democrático, ya que no existe una guerra fría que justifique los regímenes autoritarios. Por lo tanto se hace necesario trabajar para generar “políticos tecnócratas” que estén convencidos de los méritos de la economía de la ortodoxia y de las virtudes del liberalismo político. Así, la promoción de un buen gobierno ofrece la fórmula para erigir Estados seguros, abiertos y legítimos, sin necesidad de romper el tabú del Banco Mundial en materia de política.

La proximidad de los autores de estas críticas al Banco Mundial con diversas ONG que intentan ejercer presión sobre los organismos internacionales, los ha conducido a ignorar algo de la complejidad de la posición del Banco en relación con aquella de los críticos. De hecho, la retórica “de oposición” en respaldo a los derechos humanos o al medio ambiente frecuentemente resulta ser el discurso inverso al de aquellos que afirman que los reformadores al interior de las instituciones –quienes también provienen de la comunidad de las ONG– están logrando grandes avances. Con el objeto de ir más allá y decodificar esta retórica para examinar de una mejor forma lo que se encuentra detrás de este enfoque en materias de gobierno, es necesario intentar comprender la complejidad de los juegos de poder que tienen lugar en las instituciones y a su alrededor, especialmente en la red de las ONG y los comentaristas instruidos, quienes analizan estas instituciones de una forma más o menos crítica, y a la vez coexisten en simbiosis con ellas.

EJERCIENDO INFLUENCIA SOBRE EL BANCO MUNDIAL PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

La “conversión” del Banco Mundial hacia una estrategia de participación en materia de desarrollo puede ser vista en el hecho de que el porcentaje de proyectos que involucraron la participación de las ONG ascendió del 6% en 1980 hasta aproximadamente el 50% en 1994 (Covey 1998, 83). Fortificados con diversos conocimientos especializados en temas económicos y financieros, los operadores del Banco Mundial por largo tiempo habían sido bastante reacios a inmiscuirse en este terreno activista. Estas personas sabían que sus carreras dependían del tamaño de los proyectos que ellos dirigían y de la rapidez con que esos proyectos rindieran sus frutos. La cultura tecnócrata del Banco, la distancia que se guardaba frente a los proyectos y un sistema de decisiones centralizado y secreto, se convirtieron en variables desfavorables para que se diera cualquier tipo de colaboración en favor de los activistas locales, quienes eran vistos, de todas formas, como saboteadores.

No obstante, en este dominio al igual que en otros, los años 80 precipitaron un reexamen profundo que se aceleró en la década de los 90. La crisis de la deuda puso freno a los proyectos de gran envergadura, aun cuando al mismo tiempo el Banco tuvo que continuar extendiendo créditos para evitar el acrecentamiento de diversas dificultades económicas. Como fue señalado, los años 80 suscitaron un respaldo hacia “los préstamos de ajustes estructurales”, con los cuales se ejerció presión en los países deudores más débiles para que se ajustaran a los principios del Consenso de Washington (Kapur, Lewis y Webb 1997, 513-593). Los economistas dominaban el Banco, y su economista principal, Anne Krueger, estaba fuertemente orientada hacia políticas que se basaran primordialmente en recetas macroeconómicas. Al mismo tiempo, la coyuntura política de Washington hizo que la situación del Banco se volviera bastante frágil. Así, tuvo que afrontar críticas agudas provenientes de posiciones políticas encontradas. En un lado se hallaban los conservadores, vigorizados por sus victorias políticas y quienes amenazaban con recortar los créditos de una institución que, a su juicio, había servido para apuntalar gobiernos clientelistas, corruptos y plagados de tráfico de influencias. En el otro estaban las ONG que trabajaban para proteger el medio ambiente y los derechos humanos en nombre de una coalición liberal que se beneficiaba del apoyo financiero de las fundaciones filantrópicas. El análisis crítico que ellas facilitaban acerca de los proyectos de gran infraestructura –mostrando la destrucción del medio ambiente y la disrupción en la vida de las comunidades indígenas– también tuvo un gran eco en los medios de comunicación. Así, el Banco se convirtió en el blanco continuo de diversos ataques políticos, en los que los adversarios sólo lograban ponerse de acuerdo en cuanto a que el Banco requería reformas profundas. Por ejemplo, hoy en día, una izquierda orientada hacia lo social, así como representantes de la derecha libertaria comparten la convicción de que las instituciones de Bretton Woods deben ser abolidas (Danaher 1994).

La estrategia cuidadosa de las ONG con respecto al Banco se originó con Bruce Rich a comienzos de los años 80. En ese momento Rich era un abogado ambientalista del Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales (CDRN). Usualmente unía fuerzas con Barbara Bramble, una joven abogada de la Federación Nacional de la Fauna. Según Margaret Keck, quien entrevistó a varios de los activistas de la campaña,

la campaña del BMD [Banco Multilateral de Desarrollo] fue concebida en 1983, no en respuesta ante abusos particulares, sino debido a que las políticas de impacto del Banco eran vistas como el método con mayor magnitud económica para influenciar la dimensión ecológica del desarrollo en el Tercer Mundo (Keck 1998, 187; ver también Rich 1994).

Inicialmente los principales participantes fueron los miembros del CDRN, el Instituto de Política Ambiental y la Federación Nacional de la Fauna (Wade 1997, 657).¹ Ellos emplearon justamente las mismas estrategias jurídicas, sus destrezas en el cabildeo y los contactos personales que habían desarrollado a lo largo de la década de los 70.² De hecho, en 1989, la Enmienda Pelosi esencialmente exigió que el Banco Mundial realizara estudios sobre el impacto ambiental al igual que ordenó el acceso público a dichos documentos antes de que se surtiera la aprobación del proyecto (Wirth 1998, 66).³ Como un activista describió esta empresa, las ONG vislumbraron esta enmienda como “un caballo de Troya” que podría llevar a “un régimen de divulgación de la información”.⁴

LAS ONG SON BUENAS PARA LOS NEGOCIOS DEL BANCO

La campaña para que las ONG obtuvieran una mayor participación fue afirmada y respaldada por los líderes del Banco particularmente sensibles al balance de poder en Washington. En especial Barber Conable, quien llegó como presidente al Banco en 1986, facilitó este cambio debido a sus habilidades como congresista (Wade 1997, 672; Rich 1994, 145). Conable dio vida al entonces comité de bajo perfil de las ONG y el Banco Mundial, el cual inicialmente había sido establecido en 1982 para tratar básicamente los asuntos relacionados con la pobreza.⁵

¹ Según Wade, “entre 1983 y 1987 se sostuvieron más de 20 audiencias sobre la actuación social y ambiental de los bancos multilaterales ante seis subcomités diferentes del Congreso estadounidense. El centro de atención lo constituyó el Banco Mundial” (Wade 1997, 656).

² Como lo señalaron Fox y Brown (1997, 22) “con la combinación del cabildeo legislativo, los desafíos jurídicos y las protestas locales, el movimiento de reforma ambiental regional de los años 70 configuró los pies de fuerza institucionales y la cultura política de donde surgió inicialmente la campaña MDB en los Estados Unidos. Los tipos de innovación en temas de procedimiento propuestos por el Banco Mundial difundieron reformas previas que ya habían tenido lugar en los Estados Unidos, incluyendo un acceso más amplio del público a la información, el derecho a audiencias públicas y a consultas en el contexto de ponderaciones sobre el impacto ambiental, así como la creación eventual de instancias de apelación”.

³ Más tarde, en 1993, se dice que el congresista Barney Frankle comentó a Ernest Stern, del Banco, que éste no lograría “más avances” a menos que “se adoptaran políticas de información pública aceptables al igual que tribunales de apelación independientes” (Wade 1997, 727; ver Udall 1998, 402-403).

⁴ También resulta interesante que, desde 1988, ha existido un “grupo del martes” que se reúne para supervisar a los bancos multilaterales de desarrollo y la situación del medio ambiente. Esta instancia incluye virtualmente a todos los representantes de las ONG de mayor envergadura en Washington preocupadas por el medio ambiente, a otros tipos de diversas ONG tales como el Comité de Abogados para los Derechos Humanos y Human Rights Watch, así como a las principales agencias gubernamentales estadounidenses responsables de supervisar al Banco Mundial. El grupo empezó a reunirse debido a la adopción de un paquete legislativo que insta a Usaid a examinar los proyectos del Banco que revistan impacto ambiental.

⁵ Según Wade, el Comité inicialmente incluía “a la mayoría de diferentes ONG del Norte centradas en tópicos relacionados con la pobreza, tales como CARE, la Cruz Roja, el Consejo Mundial de

El comité ganó importancia (Covey 1998, 95-103) y, de acuerdo con uno de los activistas, ahora tiene “un programa”, una “nueva estructura” e incluso una organización “cuasidemocrática” que permite a las ONG “elegir sus propios reemplazos”. Y aún más importante, el Banco Mundial empezó a tener contactos directos con la comunidad de las ONG, especialmente en Washington.⁶ Uno de los acontecimientos cruciales en la historia conjunta de las ONG y el Banco Mundial lo constituyó el ingreso de John Clark al Banco Mundial en 1990, quien fue líder de Oxfam en actividades orientadas hacia el Banco (Wade 1997, 696).

En tiempos recientes, la trascendencia de las ONG ha crecido nuevamente bajo la administración de Wolfensohn. Su estilo de manejo “de afuera hacia adentro” incluye el sostenimiento de relaciones directas con las ONG de mayor envergadura. De acuerdo con un ex activista de una ONG, quien ahora forma parte del Banco Mundial, Wolfensohn frecuentemente sostiene encuentros “a puerta cerrada” con diversas ONG del Norte ubicadas en Washington, con el objeto de coordinar las actividades del Banco con sus programas. Un economista de posición más crítica arguye que Wolfensohn “ha vendido la tienda a las ONG”.

Con el respaldo de la jerarquía de los bancos, este conjunto de presiones externas contribuyó a la validación de individuos y de conocimientos especializados que, hasta ese momento, habían tenido una posición relativamente marginal.⁷ Por ejemplo, el nuevo Grupo de Aprendizaje en Desarrollo Participativo (1991-1994) organizó diversos talleres para que gerentes de experiencia lograran familiarizarse con el mundo de las ONG. El Grupo de Trabajo del Banco Mundial produjo en 1996 la “Cartilla de Participación del Banco Mundial”, para poder plasmar las lecciones aprendidas en los esfuerzos exitosos de colaboración con las ONG (World Bank 1996b). Además, este documento proponía la extensión de ayuda financiera para añadir esta dimensión participativa a los programas del Banco Mundial. Según uno de los ensayos elaborados para la Cumbre Económica de Lyon en 1996, el cual resaltaba la importancia de “un buen gobierno y de la participación”, “el

Iglesias y las ONG de perfil no ambientalista” (1997, 657).

⁶ De acuerdo con Covey, “hacia el inicio de la década de los 90 el Banco tenía muchas más oportunidades para adelantar dicho tipo de interacciones, y así había logrado un nivel de sofisticación considerable en la tarea de estrechar relaciones con las ONG” (1998, 103).

⁷ Por ejemplo, Jonathan Fox escribe acerca del modo como conceptos del tipo “capital social”, utilizados frecuentemente por diversos promotores de las ONG, arribaron al Banco: “la legitimidad conceptual de la nueva noción de capital social al interior del Banco Mundial coincide con los esfuerzos recientes de profesionales no economistas por desafiar la hegemonía ideológica de los economistas neoclásicos estrictos. Liderados por el conocido sociólogo Michael Cernea, justo antes de su retiro, diversos especialistas principiantes del Banco en el análisis social convencieron al presidente Wolfensohn a comienzos de su periodo, para que se ventilara la pregunta de cómo ‘incluir en los diferentes programas’ las preocupaciones del desarrollo social al interior de la institución” (Fox 1997).

Banco ahora está yendo más allá de la cooperación tradicional con los países miembros, al promover la participación en los procesos de decisión de las organizaciones no gubernamentales (ONG), del sector privado, las comunidades, las cooperativas, los grupos religiosos, las organizaciones de mujeres, así como de otros grupos de intereses que resultan directamente afectados con los proyectos apoyados por el Banco” (World Bank G-7 Backgrounder [Banco Mundial, documento de preparación para la Cumbre del G-7] 1996).

Este esfuerzo impulsó un nuevo enfoque en dos sentidos. Por una parte abrió a los agentes del Banco las puertas hacia el mundo de las ONG, permitiéndoles surtirse de una reserva de contactos locales y de diversas habilidades para que los proyectos locales resulten ser mejor conducidos y aceptados. Al mismo tiempo, impulsó un proceso de cooptación.⁸ Así, al promover la colaboración y la realización de estudios con los activistas locales pertenecientes a diferentes ONG –quienes a su vez sirven de corresponsales con las ONG internacionales de gran envergadura–, el Banco Mundial no solo logró crear una división racional de las labores de desarrollo sino que también ayudó a minimizar los riesgos de campañas de denuncia en los medios de comunicación. De igual forma, el Banco continuó edificando relaciones aún más cercanas con la comunidad de las diferentes ONG radicadas en Washington, generalmente mediante coloquios o a través del encargo de estudios diversos, incluso a aquellos críticos relativamente severos.

Aún así un número importante de diferentes ONG ha guardado su distancia. Por ejemplo, la campaña “50 años es suficiente” se constituyó en una instancia que hizo contrapeso a las celebraciones del Banco Mundial y

⁸ Según James Paul, del Global Policy Forum (Foro de Políticas Globales) (1996), “la unidad [del Banco] encargada del área de las ONG mantiene extensos registros sistematizados sobre éstas. El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial también realiza diferentes programas de formación para representantes de las ONG. Asimismo, actualmente millones de dólares fluyen del Banco Mundial hacia las arcas de múltiples ONG ... el Banco ha incorporado varias ONG a los cuerpos consultivos o de diálogo (como los talleres de especialistas o el comité conjunto del Banco Mundial y las ONG) ... el proceso de cooptación del Banco se ha acelerado súbitamente debido a que ayudó a la conformación de un grupo de críticos a su gestión (y les brindó ayuda financiera!), denominado el grupo de trabajo de las ONG sobre el Banco Mundial, establecido en 1984 ... otra de las vías para encauzar el diálogo de las políticas del Banco ha sido la instancia denominada Council of the Global Environmental Facility, que cuenta con un pequeño número de diferentes ONG como miembros ... este es un programa que progresivamente ha traído personal de las ONG a las instalaciones del Banco, bajo ‘programas de intercambio’. Incluso ahora existe una propuesta de erigir una ‘plataforma de financiación en favor de las ONG’ dentro del Banco ... en 1996 el Banco incorporó a uno de sus críticos más vehementes –el Development Group for Alternative Policies (D-GAP) (Grupo de Desarrollo de Políticas Alternativas), con sede en Washington– a un programa financiado por el mismo Banco que involucraba a numerosas ONG (la mayoría provenientes del Sur) para llevar a cabo un “examen” de las políticas de ajuste estructural del Banco en 10 ó 12 países en proceso de desarrollo (Structural Adjustment Participatory Review Initiative, SAPR)”.

del FMI del quincuagésimo aniversario de los acuerdos de Bretton Woods (Danaher 1994). Y cada año desde 1988, con ocasión de las reuniones anuales del Banco Mundial y el FMI, diversas ONG han organizado reuniones de respuesta con la presencia de un tribunal para juzgar el impacto social que han generado las acciones del Banco. Más aún, incluso los grupos que han aceptado colaborar con el Banco reconocen que el mismo los ha utilizado para dar una apariencia “de apertura y de compromiso responsable” sin necesidad de cambiar “la esencia de poder por parte del Banco en el país afectado”. No obstante, esta táctica de relaciones públicas no ha dejado de generar ciertos impactos. Por ejemplo, según James Paul, dicha táctica

causa rupturas dentro de las ONG, entre quienes están dispuestos a aceptar fondos del Banco y aquellos que no lo están ... algunas ONG pueden estar sintiendo la presión de ver el mundo desde la perspectiva del Banco en lugar de observarlo desde la perspectiva de sus propios miembros o integrantes. O al final, pueden resultar convencidas de suavizar sus críticas, ya que empiezan a interpretar el último modo de liderar el Banco como una gestión adelantada con buena fe (Paul 1996).

John Clark, como antes se mencionó, dejó Oxfam para convertirse en director delegado de la unidad del Banco Mundial para las ONG. Una reseña sobre un reciente libro de Clark, realizada en el *Financial Times* (1991), ilustra su cambio de perspectiva. Allí se compara “el anterior trabajo del señor Clark en Zambia, el cual pudo haber llevado a que algunos concluyeran que el FMI y el Banco Mundial tenían una responsabilidad mayor que el señor Kenneth Kaunda en el colapso económico del país”, en contraste con “su nuevo paradigma” que enfatiza las ventajas de una colaboración cercana entre las ONG y el Banco. Una colaboración estrecha, de acuerdo con Clark, permite que uno de los lados “oiga de manera más cuidadosa y actúe de forma más flexible”, mientras que al otro lado le facilita “descifrar su contenido ideológico”. “Las ONG, dice el señor Clark, ‘no avanzarán mucho a menos que sus ideas se encuentren bien cimentadas en la realidad económica y que ellas recaben las lecciones positivas y negativas obtenidas dentro de los programas del Banco Mundial, así como de otros practicantes de la ortodoxia del desarrollo’”.

Estos análisis críticos resaltan los aspectos tácticos de las operaciones en relaciones públicas adelantadas por el Banco, haciendo notar cómo sus actividades dividen a los adversarios a la vez que configuran una contraestrategia. De esta forma, incluso los adversarios menos comprometidos con el Banco se ven forzados a luchar en terrenos de éste y con las armas empleadas por el Banco mismo. Más aún, ya que tanto aquellos que colaboran con el Banco como aquellos que no lo hacen usualmente son personas cuyos orígenes sociales y trayectorias profesionales guardan una estrecha cercanía, la similitud de las estrategias tiende a atenuar el impacto de la

división ideológica.⁹ De hecho, las fronteras son bastante porosas e inestables, en parte debido a estas similitudes. Aun cuando Clark ha sido criticado por haber empezado a trabajar con el Banco, él también, de acuerdo con un activista de una ONG, “abrió un espacio” que “ha hecho mucho bien” para las ONG interesadas en ejercer alguna influencia en el Banco. Él logró jugar un rol de lo que se ha descrito como “un papel hacia afuera y hacia adentro”, mediante el cual empleó a las ONG e incluso sus críticas para edificar, en general, el poder de los profesionales y activistas de las mismas.

Las oposiciones acabadas de describir ilustran la lógica de un escenario emergente. Es decir, adentro y alrededor de esta confrontación que involucra al Banco y a los diferentes tipos de ONG, podemos constatar la construcción de un espacio de relaciones que al mismo tiempo es antagonista y complementario, comprendiendo a aquellos que compiten estratégicamente en dicho escenario para tratar de imponer sus propias concepciones de desarrollo (v. gr. Tvedt 1998).

La estructura de este escenario emergente puede ser delineada de forma preliminar a través de una serie de ejemplos reportados por personas cercanas al Banco. El primer ejemplo tiene que ver con el problema de la construcción de embalses, que por largo tiempo ha sido un foco de enfrentamiento entre las ONG ambientalistas y el Banco Mundial. Dentro del movimiento ambientalista los embalses son un símbolo de gran importancia, y aquellos grupos como la Red Internacional de Ríos (RIR), creada en el cenit de los años 80, se ha centrado especialmente en este tema. Desde la perspectiva de uno de los funcionarios de alto nivel del Banco Mundial, la RIR considera que “no existen buenos embalses”. Así la dirigencia del Banco, a través de su departamento de evaluación de operaciones, adelantó una evaluación de 50 embalses de gran envergadura, en la cual inicialmente se concluyó que “de haber sido hechos adecuadamente”, tres de cada cuatro embalses hubieran resultado justificados bajo las nuevas políticas del Banco Mundial. Se dice que las organizaciones no gubernamentales atacaron el reporte de forma “violenta”. La respuesta del Banco consistió en invitar a todos los interesados –incluyendo a los “radicales” y a algunas empresas– a un taller especial celebrado en 1997. Entre las personas que asistieron, por ejemplo, se encontraba Patrick McCully de la Red Internacional de Ríos. Los otros convocados –como “socios iguales”– fueron Robert Picciotto del Banco Mundial y George Greene del IUCN-The World Conservation Union. En total asistieron 35 personas guiadas por un modera-

⁹ El fenómeno en donde tanto los seguidores del Banco como sus detractores comparten trasfondos de experiencias comparables, es explicado en varios de sus aspectos en el último capítulo de un libro que suscita ciertas dudas acerca del “nuevo mito” del desarrollo participativo. El capítulo fue titulado “Demasiado cerca de los poderosos, demasiado lejos de los marginados” (Hulme y Edwards 1997, 275).

dor que pertenecía a la planta de la Universidad de British Columbia de Canadá.

Así, entre todos lograron llegar a algunas conclusiones definitivas, en particular, la creación de una Comisión Mundial de Embalses para trazar ciertos criterios orientados a evaluar la situación de los embalses y los potenciales proyectos sobre embalses. El reporte recomendaba la conformación de una comisión de cinco a ocho miembros bajo “la dirección de una persona reconocida internacionalmente” (IUCN-The World Conservation Union 1997, 10), acompañada por un grupo consultivo en donde estarían las voces de las personas interesadas, incluyendo a los asistentes al taller. El objetivo era producir, en palabras de uno de los organizadores, “unos criterios sobre embalses que fueran aceptados en general”, para así adelantar la discusión hacia “un plano más elevado de políticas globales” y de “políticas nacionales”. El éxito estuvo en que “ello significó que el Banco se abriera hacia la sociedad civil” “guardando un balance cuidadoso con los gobiernos y con los mercados”. No es de extrañar que el reporte de la Comisión Mundial de Embalses (World Commission on Dams), expedido a finales del año 2000, terminara exaltando el propósito de la participación así como “un enfoque basado en los derechos” (World Commission on Dams 2000, 200).

Un segundo ejemplo proviene de las actividades relacionadas con el *Bank Information Center* (BIC), también radicada en Washington. El BIC fue establecido en 1987. Según una persona que se desempeñaba dentro del Banco, su creación fue solicitada por “las ONG del Tercer Mundo”, las cuales requerían de información acerca de los proyectos de los bancos. En ese momento resultaba absolutamente necesario “robar información”. La idea del BIC era constituirse en una instancia mediante la cual se respondiera directamente a las ONG, para evitar que éstas tuvieran que seguir trabajando con los grupos grandes del Norte. La financiación provino de la Fundación Ford, de la Fundación MacArthur así como de otras entidades. El BIC resultó vigorizado con la Enmienda Pelosi, la cual hizo que la información se volviera más disponible a comienzos de la década de los 90. Actualmente, el BIC se centra en temas de medio ambiente, de derechos humanos y en asuntos relacionados con las mujeres. Así, provee una suerte “de entrenamiento” acerca del modo más adecuado para acceder al Banco. Al describir un ejemplo particular de un proyecto del Banco para construir una autopista que amenazaba un área de selva húmeda de Panamá, un activista cercano al BIC anotó que ellos habían “entrenado a ciertos líderes indígenas” en destrezas tales como “la interpretación de documentos”. De este modo, el grupo local fue “capacitado” y la sociedad “hizo que el Banco reconociera la necesidad de participación regional”. El BIC también generó el Fondo para la Defensa Ambiental, Greenpeace así como otro tipo de grupos que constituyeron una “campaña” para “aglutinar múltiples organi-

zaciones que sirvieran de instancias de presión y de producción de conocimientos especializados”. Así, “fue conformada una red” que incluía al “Sierra Club, Greenpeace, el Fondo Mundial de la Fauna, así como a la entidad Nature Conservancy”. Los grupos indígenas también contaban con sus propios representantes: un grupo de abogados locales en Panamá, quienes hablaban inglés y habían viajado a los Estados Unidos para iniciar el proceso.¹⁰

Otra perspectiva sobre este escenario puede ser apreciada al interior del Banco, como fue reportado por una exactivista de una ONG que tenía formación en ciencia política y una experiencia considerable en Latinoamérica. Ella señala que sus colegas del sector de las ONG localizadas afuera del Banco aún permanecen “escépticos”, pero aun así reconoce que ha habido un cambio de actitud del Banco en los últimos dos años. Desde su perspectiva, resulta posible impulsar un avance en la participación con la ayuda de los macroeconomistas que aún son la tendencia prevaleciente del Banco. A ellos simplemente se les debe mostrar “información” que indique por qué “las ONG son convenientes para los negocios del Banco Mundial” y, en particular, por qué ellas contribuyen a que se genere un desarrollo “sostenible”. No obstante, a estas alturas son más difíciles de convencer los economistas que se encuentran en el poder en países tales como México. Además, un problema crucial para construir relaciones con las diferentes ONG resulta ser la diversidad de vínculos complejos que se suscitan entre las agendas y las entidades del Norte y el Sur. Aún existe una “fuerte tensión” entre las ONG que se han convertido “en un factor difícil para el Banco”, cuyas dificultades son mezcladas por diversas ONG del Sur que se rigen por agendas realizadas en el Norte, como por ejemplo “la agenda Rockefeller”. Ahora es crucial conocer a quién se le está hablando en “el contexto local”. Además, para el Banco resulta más fácil hablar con las ONG del Norte, las cuales conocen “las palabras clave” y representan a las personas pobres sin que sea necesario “irse de Washington” o “hablar español o portugués”. El Banco trata de trabajar con grupos de la región que son escogidos localmente. Y si bien el Banco no puede “resolver” sus propias luchas por el poder, “trata de guardar un balance” al tener “personas en el sector que conozcan dicho ámbito”. También es conveniente tener allí diversas “redes”, las cuales provean “un mecanismo de coordinación” de diferentes grupos. No obstante, aún existen varios problemas potenciales, como cuando fracasó una negociación cuidadosamente adelantada con los sindicatos, las iglesias y otros grupos para la construcción de un embalse en Uruguay y Argentina, debido a que a las ONG del Norte “les encanta hacer cabildeo respecto al tema de los embalses”, y así lograron tener éxito mediante su influencia con Wolfensohn para que se saltaran a la persona crucial que había trabajado para construir el mencionado acuerdo en el Sur.

¹⁰ El grupo de abogados panameños provino del Centro de Asistencia Legale Popular.

Es posible dar sentido a estas actividades al observar su organización de acuerdo con la lógica de un escenario donde las estrategias de poder son susceptibles de ser localizadas en una gama que va de un polo cercano al Banco Mundial a otro polo alternativo (el cual se afirma que es el “de base”). Incluso las ONG locales, las cuales pretenden desafiar “el desarrollo conducido por la élite”, se inclinan a actuar conforme a la lógica piramidal existente en la difusión y la reproducción de las técnicas y los conocimientos especializados. Frecuentemente son los intelectuales más cosmopolitas los que asumen el papel de voceros de estos movimientos en el escenario internacional. Ellos son capaces de captar la atención de los medios y de las fundaciones mediante el empleo de palabras clave, las cuales les permiten presentar sus estrategias locales con una inclinación que luzca atractiva para la comunidad internacional de profesionales, quienes a su vez están envueltos en una empresa filantrópica que es receptiva a los intereses políticos y de la información masiva.¹¹ Relacionarse a este nivel con los medios de comunicación y las fundaciones permite a los activistas de las ONG fungir como comentaristas y teóricos comprometidos.¹² A su vez, ellos también desempeñan una labor pedagógica al reflejar en la base el trabajo de racionalización del activismo en el que ellos mismos toman parte.¹³

Aun así, tanto los activistas de las ONG más radicales –quienes denuncian de forma vehemente las orientaciones neoliberales del FMI y el Banco Mundial– como aquellos que están comprometidos con el Banco Mundial y guardan una posición cercana a las instituciones financieras internacionales, persiguen el mismo objetivo: incrementar su poder y su influencia en sus propios campos nacionales del poder político.¹⁴ Con el objeto de impul-

¹¹ Algo de esta ambigüedad puede ser observada en una entrevista realizada a Smitu Kothari, un “guerrero paradigmático” de la India. Según Kothari, “la mayoría de estos grupos cuentan con miembros que guardan una relación fuerte con el ámbito local, pero su presencia en la capital por lo general resulta ser débil. La National Alliance of People’s Movements (NAPM) (Alianza Nacional de Movimientos de los Pueblos) ha permitido que exista un foro nacional, y el apoyo radicado en Delhi ha permitido que haya investigación, campañas de difusión, así como acceso a los medios informativos y al Gobierno ... nosotros facilitamos el diálogo entre ellos y los dirigentes políticos importantes, y con los medios de comunicación” (1997).

¹² Por ejemplo, “la mayoría de los colegas y los amigos en el movimiento comprenden, sin embargo, que a través de mis escritos estoy contribuyendo tanto a generar una mayor legitimidad a sus esfuerzos como a hacer preguntas y análisis en los que ellos deben participar para poder hacerlos avanzar a todos como colectividad” (Kothari 1997).

¹³ Siguiendo el mismo ejemplo, “este esfuerzo educativo es central para la Alianza Nacional de Movimientos de los Pueblos, una coalición flexible de diversos movimientos, de grupos de apoyo, así como de conjuntos de personas enfocados en un asunto particular, de la cual soy miembro fundador. Bajo el auspicio de este grupo he organizado dos programas exitosos de formación para líderes de grupos y de movimientos, con el objeto de discutir asuntos relacionados con las políticas económicas neoliberales, la globalización y los modelos económicos dominantes. Muchos de estos líderes han replicado programas similares en lenguajes locales a lo largo de todo el país, sobre todo en favor de campesinos y organizaciones de mujeres” (Kothari 1997).

¹⁴ También es relevante que los adversarios que se encuentran en mayor oposición al Consenso de

sar esta finalidad, cada uno trata de combinar, en diversos grados, recursos que son diametralmente opuestos: aquellos que son locales y aquellos que son internacionales. La idea es ser capaz de presentar a una persona o a un grupo como una instancia auténticamente vocera de la esfera local, que a su vez cuente con contactos en Washington. La corriente actual de organizaciones de tipo flexible, tales como las redes, sin duda alguna proviene del hecho de que permite una suerte de nebulosidad necesaria para reconciliar lo irreconciliable en nombre de la “globalización” (Riles 1999). La referencia omnipresente a “políticas en favor de la comunidad” o a “redes para la promoción de causas sociales” –conceptos que se encuentran en boga– permite que el sector más cosmopolita de los intelectuales subordinados, mediante el empleo del discurso ideológicamente dominante, consolide su posición en el campo nacional de poder. Dicho discurso, presente en especial en las universidades norteamericanas, les permite presentarse como voceros –legitimados ideológicamente– de la mayoría de grupos sociales subordinados en la esfera nacional.

El éxito de este truco político y sociológico requiere de un modo flexible de organización que deje un margen considerable de juego a los líderes que, por su parte, cuentan con un cierto capital social y que a su vez pueden mimetizarse, esto es, pueden hacer desvanecer las diferencias jerárquicas que separan a los diferentes adherentes de “la red” o “la comunidad”. El referente común para con “la causa” extiende una suerte de velo que cubre los conflictos internos suscitados como consecuencia de las relaciones de poder, las cuales por lo general son precariamente descritas en los estatutos de los grupos activistas. Este frente relativamente informal permite que cada cual le sirva a la causa conforme con sus medios, pero también facilita un corredor de considerable extensión para que ocurran las maniobras de las personas más oportunistas –que son a su vez los más capacitados–, quienes movilizan el capital colectivo al servicio de sus propias estrategias. Lejos de funcionar como “una comunidad de sujetos iguales”, con frecuencia estas redes tienden a reproducir, e incluso a incrementar, las jerarquías sociales que supuestamente deben ser ocultadas o dejadas a un lado. Por lo tanto no resulta sorprendente que esta manera de organización política –las redes– sea favorecida en el contexto de la internacionalización. Ella valora, e incluso ayuda a imponer, las estrategias de los juegos dobles.

Wolfensohn ha pretendido reconstruir el Banco como una “compañía consultora” que se sirva en buena medida de las redes de contactos y de los conocimientos especializados sobre el área de los préstamos (*Economist*

Washington, tienden a reiterar la versión retocada que favorece los asuntos de gobierno, el ataque a la corrupción y la necesidad por acceder a un sistema con mayor transparencia y responsabilidad.

1997).¹⁵ Esta nueva orientación confirma el papel de los nuevos análisis que convergen en el tópico de la importancia de las instituciones en el éxito o el fracaso de las políticas sobre desarrollo.¹⁶ Ya que la exportación de instituciones o de formas jurídicas no garantiza que las mismas lleguen a funcionar adecuadamente en los nuevos mercados emergentes, el Banco debe invertir sus cometidos en un nuevo terreno (el de la política), en el cual se encuentra fuertemente impedido conforme a sus estatutos fundadores.

A pesar de que la frase “buen gobierno” es conveniente para este tipo de esfuerzos, obviamente sería mucho más fácil, desde la perspectiva del Banco, que pudiera intervenir en el campo del ejercicio de la política, así como trabajar con personas que no sean los interlocutores usuales, ya que el objetivo es construir nuevas estructuras institucionales que sirvan para reemplazar, o reformar, los enfoques burocráticos respaldados por líderes políticos corruptos. Este respaldo potencial de nuevo sugiere la utilidad de crear alianzas con grupos de personas que deseen construir nuevas organizaciones de acción política, en tanto ellos se sientan excluidos o marginados por las actividades clientelistas del Estado.¹⁷ Por lo tanto, las ONG podrían facilitar la configuración de un panorama desde el cual las instituciones logren construir alianzas con el objeto de ejercer influencia en el ámbito del poder estatal en nombre de la sociedad civil, la cual provee un pretexto conveniente.

¹⁵ La sugerencia de Wolfensohn también tiene relación con que, según se tiene entendido, el capital privado es cuatro veces más grande que las sumas de dinero que el Banco presta, y por lo tanto éste debe competir para asegurar su propia posición. De hecho, en Washington un testigo resaltó la importancia del hecho de que varias personas que trabajaban en el Gobierno o en las instituciones multilaterales de préstamo, actualmente compiten y trabajan con aquellas organizaciones que cuentan con capital privado: “ellos hacen las mismas cosas que solían hacer, sólo que ahora las llevan a cabo con capital privado”. La clientela de base, además, ya no son los gobiernos. El Banco Mundial también debe competir con Usaid y sus análogos en todo el mundo, lo que lo convierte en una instancia particularmente crucial en el mercado de técnicas y conocimientos especializados que es perseguido por los potenciales prestatarios.

¹⁶ “Así, la economía del desarrollo ha redescubierto que las instituciones son importantes. Los proponentes ideológicos de los mercados libres han tendido a olvidar que, para que los mercados funcionen bien, la economía como tal requiere una red compleja de instituciones, que van desde una base apropiada de derechos de propiedad y un sistema jurídico adecuado hasta la necesidad de burocracias no corruptas y efectivas. En los países pobres dichas instituciones son débiles o simplemente no existen. Una avalancha de nuevas investigaciones académicas ha mostrado la relevancia que esto tiene para el crecimiento económico” (Economist 1997).

¹⁷ Un ejemplo es la denuncia de prácticas de cooptación clientelista por el Congreso, específicamente por parte de uno de los fundadores de Lokayan (“Dialogue of the People”; Kothari 1997). Otro ejemplo es la discusión de Jonathan Fox acerca de la situación de México, en donde él hizo una investigación financiada en parte por el Banco Mundial y por la Fundación McArthur. En un reporte para el Banco Mundial en 1996, Fox señala que en México, “en donde la mayoría de los gobiernos estatales están lejos de ser democráticos”, el Banco Mundial se estaba perdiendo de una oportunidad para “incluir cambios institucionales ‘compensatorios’ que puedan crear ventanillas de opción para dar a los actores de la sociedad civil un mayor nivel de influencia en los procesos políticos” (1997).

Sin embargo, estos aliados no pueden lucir simplemente como protegidos del Banco, pues de otro modo perderían su utilidad táctica, arruinando así su credibilidad en sus respectivos campos nacionales. Un campo de práctica que contenga diferentes ONG abiertas a ofrecer su colaboración al Banco, así como otras que se opongan a ese tipo de relaciones, multiplica las oportunidades de intercambio sin que se ponga en peligro este sutil requisito para el éxito. Más aún, los vínculos complejos que existen entre las ONG de mayor envergadura ubicadas en Washington, y aquellas locales, contribuyen a que se dé una cierta confusión entre las diversas posiciones. En muchos casos, estas relaciones determinan los recursos internacionales que las ONG locales podrán llegar a movilizar para llevar a cabo sus estrategias locales.

UNA ESTRATEGIA DE ÉLITE PARA CONTENER LA VIOLENCIA

Concluimos esta discusión con la ilustración de dos ejemplos sobre los nuevos tipos de ONG que hoy día son renombradas como las células constituyentes de la sociedad civil globalizada. Las ONG más prestigiosas del Brasil representan una mezcla de capitales nacionales e internacionales. Viva Río es conducida por un antropólogo proveniente de Museu –uno de los centros de investigación en antropología más grandes del Brasil–, Rubem Cesar Fernández, quien mantiene nexos cercanos con la izquierda religiosa no católica y con la Fundación Ford. Una de las personas clave en Viva Río es Elizabeth Susskind, una abogada formada en la Pontificia Universidad Católica de Río, quien también estudió en la Universidad de Wisconsin. El enfoque de Viva Río son cuestiones sociales en general. Pero en particular, les interesa cómo lograr la paz social, por una parte reduciendo el crimen y por la otra controlando la conducta de la policía. Viva Río representa los intereses de una sociedad de diferentes ONG –incluyendo el tardío *Betinho* del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, que es la ONG más famosa del Brasil–, así como de empresas privadas que desean que las calles de Río se vuelvan más seguras. El evento más visible de Viva Río fue una gran marcha por la seguridad en las calles de Río, que tuvo lugar en diciembre de 1995 (ver, en general, Gaspar Pereira 1995). En Viva Río la presencia de la élite de los medios de comunicación se encuentra combinada con aquella de diversas personas de negocios y de importantes líderes de la disciplina del derecho, incluyendo a Joaquim Falcão y a Helio Saboya. Este último, ex dirigente de la OAB y quien había sido puesto en prisión por el estamento militar, está a cargo de una organización estrechamente relacionada con Viva Río, denominada Río contra el Crimen.¹⁸

¹⁸ El enfoque de la organización, que se encuentra estrechamente relacionado con el de Viva Río,

Ambas organizaciones dedican sus esfuerzos al cometido de convertir los sistemas judicial y policivo en instancias más eficientes, como parte de un derrotero organizacional que exige el desmantelamiento del crimen y el control de la corrupción.

Paulo Sergio Pinheiro, abogado con doctorado en París, actualmente es uno de los miembros cosmopolitas más visibles en la comunidad de los derechos humanos. El seguimiento de su carrera ayuda a captar los vínculos que existen entre las redes académicas y el respaldo de las ONG. Pinheiro recientemente formó parte de un comité que conformó Cardoso para otorgar un premio nacional en derechos humanos. Como politólogo, primero en la Universidad de Campinas y luego en la Universidad de São Paulo, él fue uno de los integrantes activos de las Comisiones de Paz y de Justicia, y luego se convirtió en el presidente del comité de derechos humanos del gremio de abogados de la ciudad de São Paulo (desde 1987 hasta 1991).¹⁹ Allí entró en colaboración con varias personas, siendo la más notable de ellas Severo Gomes, un prestigioso empresario opositor del régimen militar, quien de hecho en dos ocasiones había formado parte del gabinete de ministros del gobierno militar (Skidmore 1988, 200-201). Gomes, según lo que nos relató una fuente cercana a estos eventos, era una persona extremadamente nacionalista e incluso antiimperialista.²⁰ No obstante, él vendría a ser un gran promotor del modelo estadounidense de derechos humanos.

Ambos fueron puestos en contacto con Human Rights Watch a través de Alfred Stepan, un reconocido experto en Brasil de la Universidad de Columbia.²¹ Gomes, según una persona involucrada en estos eventos, “adoraba a Human Rights Watch”, y así empezó a trabajar palmo a palmo con esta prestigiosa ONG, buscando publicar reportes “como aquellos de Human Rights Watch”. De esta manera se convirtió, junto con Paulo Sergio Pinheiro, en parte de una sucursal de facto de Human Rights Watch en Brasil. En 1987 Pinheiro creó, con el respaldo de la Fundación Ford, el Centro de Estudios para la Violencia en la Universidad de São Paulo. Hoy día el centro hace parte de un movimiento de cierta importancia en Brasil para analizar e impulsar una reforma respecto al problema de la violencia de la policía (ver Chevigny 1995). Según un abogado estadounidense en derechos humanos, en general, Brasil ahora es caracterizado como el lugar “que cuenta con la comunidad de diferentes ONG más extensa y desarro-

está orientado a que los ciudadanos reporten los crímenes ante las autoridades.

¹⁹ Él nunca había ejercido el derecho, pero de acuerdo con una fuente cercana, “regresó a éste debido al tema de los derechos humanos”.

²⁰ Él renunció al gabinete en 1977, en parte porque pensó que el Gobierno “había favorecido inadecuadamente a determinados inversionistas extranjeros” (Skidmore 1988, 201).

²¹ Se dice que el centro de Pinheiro es “un clon” de su análogo de Columbia.

llada en toda Latinoamérica”.²² La historia de Pinheiro es una versión de élite de un proceso que ha tenido lugar a lo largo y ancho del Brasil. También Pinheiro ofrece un ejemplo de cómo la actividad de los derechos humanos, las fundaciones y los gremios de abogados pueden llegar a coincidir en nexos prácticos para la construcción de un marco de oposición estructurado en términos que son legítimos bajo los estándares internacionales aceptables.

Viva Río y el Centro de Estudios para la Violencia constituyen ejemplos brasileros de un fenómeno y un problema que son más generales. En Chile, el problema de la violencia se ha convertido también en un tema fuerte dentro de la agenda de reformas, desembocando en cambios en las prácticas de la policía y de los mecanismos de investigación, a través de una alianza de personas que fueron cercanas a Pinochet, incluyendo al grupo Edwards, a *El Mercurio*, así como a representantes de los nuevos políticos tecnócratas que ahora se encuentran en el poder. En el contexto mexicano, gran parte de la energía reformista en los temas de crimen y policía ha estado relacionada, como era de esperar, con la Comisión de Derechos Humanos, una institución casi autónoma del Estado mexicano. Y en Argentina, en donde el desempleo ha sido especialmente alto, los nuevos esfuerzos para contener la violencia aún tienden a guardar relación con el peronismo, así como con los vestigios aún presentes del populismo.

En conclusión, lo que hemos mostrado en este capítulo es el modo como una alianza de Washington, entre los dominados de los dominantes –los grupos ambientales, los congresistas opositores de las políticas gubernamentales cosmopolitas, entre otros–, generó un enfoque particular en relación con sus propias posiciones y con aquella del Banco Mundial. Es posible decodificar dicha retórica antiglobalista de acuerdo con las posiciones que ellos ocupan en el campo de poder estadounidense, en donde compiten para encontrar un camino que haga de la globalización y de su violencia una instancia más humana y legítima. Además, la retórica que ellos producen ayuda a generar un eco y una relación distante en el Sur, entre aquellos que pueden ser caracterizados como los dominantes entre los dominados. Este eco lo encontramos, en una gama diversa de distorsiones y transformaciones, en los esfuerzos locales por controlar la violencia social que amenaza la posición de los grupos ganadores en relación con la globalización.

²² Se dice que el Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, fundado por Herbert de Souza (conocido como Betinho), es la ONG más antigua del Brasil. Su fundador contaba con acreditaciones impecables de la izquierda –de la Acción Popular perteneciente al ala izquierda de la iglesia católica– antes de 1964.