

## LAS REFORMAS ECOLOGICAS DEL BANCO MUNDIAL \*

Pat Aufderheide & Bruce Rich

Los primeros pasos serios del Banco Mundial para integrar las cuestiones ambientales en su trabajo diario se inician en mayo de 1987, fecha en la que el entonces nuevo Presidente del Banco, Barber Conable, anunciaba sus propósitos de reforma. Su mensaje en aquella ocasión no dejaba lugar a dudas: «Si el Banco Mundial ha sido parte del problema en el pasado, ahora puede y deberá actuar con energía para encontrar soluciones de futuro.» El «problema» al que Conable se refería era la continua degradación ecológica, caracterizado por procesos de progresiva deforestación, desertización y otras agresiones al medio cuya víctima principal han sido amplias regiones de los países subdesarrollados. Con frecuencia esta destrucción ha venido causada por vastos proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial o por instituciones similares como los Bancos Regionales de Desarrollo.

Varios ejemplos pueden poner de relieve la magnitud de este tipo de procesos. El programa conocido como proyecto Polonoeste para la construcción de carreteras y subsiguiente colonización en el noroeste de Brasil es uno de ellos. A pesar de sus buenas intenciones, la financiación del Banco

Mundial de este tipo de actividades produjo como efecto inmediato la deforestación de la zona a un ritmo sin precedentes en la historia de Brasil. Desde su inicio en 1982, más de medio millón de colonos fueron atraídos hacia una región del tamaño de la Península Ibérica con la promesa de tierras. Sin embargo, uno o dos años de cultivo en el frágil suelo de la selva destruyó el rendimiento de las tierras y diezmó las cosechas, dejando a los nuevos colonos sin otra opción más que abandonar las tierras como pasto para el ganado y trasladarse a zonas contiguas para repetir el mismo proceso destructivo. Estas prácticas dejan tras sí un suelo improductivo fruto de actividades incompatibles con el ecosistema local. Por otra parte, el avance de los colonos se realiza invadiendo los territorios de las poblaciones indígenas, con la consiguiente expulsión de estas tribus.

Los desastrosos resultados del proyecto Polonoeste no son un caso aislado. El drama se ha repetido con otros proyectos en Africa y Asia. En Indonesia, por ejemplo, la financiación del Banco Mundial ayudó al gobierno de este país a forzar el traslado de cientos de miles de habitantes a zonas de selva virgen, como paso previo de un gigantesco programa recolonizador. El plan

\* La presente traducción se ha basado en el artículo *Environmental Reform and the Multilateral Banks*, publicado por Bruce Rich y Pat Aufderheide en el *World Policy Journal* de la primavera de 1988. En el texto original se han añadido algunos fragmentos de *Funding Deforestation: Conservation Woes at the World Bank*,

artículo publicado el 23 de enero de 1989 por Bruce Rich en *The Nation*. Tales modificaciones han sido introducidas con el objeto de poner al día diferentes aspectos del artículo original, y con el expreso consentimiento de sus autores. [José Martínez-Aragón]

pretendía disminuir la fuerte presión social creada por el continuo crecimiento de la población. Su consecuencia inmediata, no obstante, fue destruir la fertilidad de los suelos tropicales de estos enclaves, además de forzar el desplazamiento de los pobladores indígenas. En Singrauli, la ciudad conocida como capital energética de la India, el Banco Mundial ayudó a desarrollar minas de carbón y centrales eléctricas cuyos efectos directos han sido la continua emisión al aire de cenizas y polvo de carbón, y la consiguiente destrucción de los suelos. Ello se realizó a costa de forzar el abandono de las tierras de miles de pobladores indígenas. En la Costa de Marfil, el proyecto del Banco para la explotación del caucho conocido como «Grand Bereby» ocasionó igualmente la irreparable destrucción de enormes zonas de selva virgen. En el Sudán, la mecanización de los cultivos de algodón sostenida por programas del Banco Mundial tuvo como efecto más inmediato la destrucción de la capacidad de cultivo de las tierras que quedaron inservibles para futuros usos agrícolas.

A las desastrosas consecuencias sociales y ecológicas de estos proyectos debe añadirse también su fracaso económico. La degradación ambiental socava las bases de un desarrollo económico a largo plazo, especialmente en países subdesarrollados cuyo crecimiento depende directamente de la explotación de recursos naturales. La situación de miseria en estos países dificulta el desarrollo de políticas económicas que respeten un mínimo equilibrio con el ecosistema que les sirve de base. Ello es resultado de la necesidad de obtener recursos a costa de lo que sea, a pesar del sacrificio a largo plazo de sus recursos naturales. Este tipo de políticas pretenden incrementar al máximo los beneficios, dejando de lado un planeamiento futuro más racional. Ello es el resultado inevitable de una tradición de desarrollismo económico que ha ignorado la necesaria interrelación entre la actividad económica y el substrato ecológico que la hace posible. En este contexto, la mayor sensibilidad hacia los temas ecológicos mostrada recientemente por los Bancos Multilaterales para el Desarrollo (BMDs) aparece como un hecho significativo. En la primavera de 1987, el

Presidente del Banco Mundial, anunció una serie de reformas encaminadas a colocar estos temas ambientales 'en la agenda', según sus propias palabras. Tales reformas incluían el incremento en la contratación de personal especializado, la financiación de proyectos ecológicamente viables, así como la promesa de intensificar la participación de ecologistas de países pobres. Otros Bancos Regionales para el Desarrollo han empezado a seguir una senda similar.

Esta reestructuración vino precedida por el reconocimiento del fracaso de los Bancos en los temas ambientales. Aún antes del anuncio de reformas por Conable, el Banco Mundial había suspendido ya sus préstamos para el proyecto Polonoroeste con la exigencia de que unas condiciones ecológicas mínimas fueran satisfechas. El Banco restringió también los fondos para ampliar el programa transmigratorio en Indonesia, limitando cualquier ayuda tan sólo para la rehabilitación y conservación de los asentamientos ya establecidos. De forma similar, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) canceló el desembolso de sus ayudas para la construcción de una carretera y consiguiente proyecto de colonización en el estado brasileño de Acre, hasta que los problemas ambientales creados por el programa hubieran sido resueltos.

Este tipo de medidas —así como las reformas anunciadas por Conable—, reflejan la presión internacional ejercida sobre los Bancos Multilaterales para el Desarrollo por un colectivo internacional de grupos ecologistas. El informe del Banco Mundial de diciembre de 1987 sobre sus relaciones con «organizaciones no-gubernamentales» (ONG) así lo reconocía de manera expresa. Entre otros aspectos, el informe señalaba que «muchos de los proyectos financiados por el Banco y objeto de las críticas de organizaciones no-gubernamentales por sus negativas consecuencias ecológicas, han debido ser reformados drásticamente. El tan discutido proyecto Polonoroeste, por ejemplo, ha sido substancialmente modificado; como debió también frenarse el número de nuevas migraciones en Indonesia». En palabras del Banco, la presión de los ecologistas contribuyó a «fijar los términos de la discusión sobre temas ambientales del Comité para el

Desarrollo (Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional) en su reunión de 1987». Este comité actúa como la más alta instancia planificadora entre ambas instituciones. El hecho de que el Banco Mundial preparara un informe sobre temas ecológicos representó un avance en su política de desarrollo económico.

La evolución de la campaña para la reforma de los Bancos de Desarrollo ha puesto de relieve la nueva manera con la que los grupos ecologistas han influenciado las políticas de estos Bancos. Esta nueva estrategia ha supuesto un giro radical respecto a esfuerzos anteriores. Como resultado, se han incrementado las posibilidades de un cambio en la política y prácticas del Banco, haciendo que producción económica y aprovechamiento racional de los recursos naturales comiencen a ser percibidos por estas instituciones como fenómenos conexos.

#### BANCOS DE DESARROLLO Y MOVIMIENTOS ECOLOGISTAS

Ninguna otra institución internacional ejerce mayor influencia en el diseño de las políticas de desarrollo del Tercer Mundo como los Bancos Multilaterales para el Desarrollo (BMDs), nombre que agrupa a diversos organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, —o Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, como es conocido de manera más formal—, el Banco Interamericano para el Desarrollo, el Banco Asiático para el Desarrollo y el Banco Africano para el Desarrollo. En el año 1987 estas cuatro instituciones financieras contrajeron obligaciones crediticias por más de 23 miles de millones de dólares, en su mayor parte destinados a financiar proyectos agrícolas en regiones ecológicamente frágiles, planes de desarrollo rural, programas energéticos y de irrigación, así como para la construcción de nuevas carreteras. Sin embargo, el poder de estos Bancos no sólo se refleja en el volumen real de sus créditos. Sus decisiones sirven de guía y garantía para nuevos inversores; así por cada dólar prestado por estos Bancos, dos o tres más suelen añadirse en aportaciones de los propios gobiernos receptores, or-

ganismos para el desarrollo y Bancos privados. Los Bancos Multilaterales para el Desarrollo, en especial el Banco Mundial, son igualmente influyentes en el diseño de las políticas de desarrollo a nivel global. Su financiación resulta decisiva en campos como la investigación, transferencias de tecnología y otras formas de ayuda institucional. Por otra parte, los informes periódicos de estas instituciones sobre la fiabilidad crediticia de países y sectores específicos sirven como punto de referencia para Bancos comerciales privados, otros organismos públicos de ayuda, e incluso para los propios gobiernos de las naciones deudoras. Las exigencias macroeconómicas a que los préstamos del Banco Mundial vienen condicionados van más allá de meras cuestiones de detalle, siendo de hecho una efectiva imposición de políticas económicas y prioridades distributivas sobre los países Tercer Mundo.

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo han venido insistiendo desde tiempo atrás su voluntad de integrar métodos de trabajo y políticas de desarrollo abiertas a la dimensión ecológica. En la práctica, tal interés por la protección del medio ambiente sólo se ha manifestado en casos de desastres y para adoptar medidas urgentes. Con frecuencia, en el proceso de diseño y ejecución de los proyectos inversores, las consideraciones de tipo ecológico han sido marginadas. Tan sólo cuando los gobiernos receptores han incumplido significativamente las condiciones de los préstamos, los bancos han hallado tal tipo de consideraciones de utilidad como excusa para reducir o excluir su participación financiera.

La trivialización de la noción de degradación ecológica, junto con la suposición de qué medidas curativas podían ser capaces de reparar cualquier daño, han resultado de una aplicación mecánica de los modelos económicos neoclásicos, tan al uso entre los analistas de los Bancos. Esta actitud intelectual no sólo falsea las opciones existentes, sino que incluso limita los aspectos de la realidad a considerar restringiéndolos a aquellas variables fácilmente convertibles en términos monetarios. Así, la aprobación de un proyecto de desarrollo se hace depender exclusivamente de su capacidad para generar un

mínimo del 10 por ciento de beneficios anuales. En el cálculo de tal tasa de interés futuro, el tradicional análisis coste-beneficio considera los daños ecológicos como externalidades, o en su caso, como precio a pagar por el conjunto de resultados beneficiosos. Ahora bien, tales daños producen un coste económico real, si bien difícilmente cuantificable. La noción de bienestar social de estos economistas neoclásicos se limita a considerar que el progreso económico de una nación viene determinado por factores como el incremento del producto nacional bruto (PNB), o el volumen de exportaciones. Con tal perspectiva se ignoran factores como los costes ecológicos y sociales, las implicaciones para un desarrollo a largo plazo de las políticas de fomento a la exportación, o los grupos sociales que controlan y se lucran con este tipo de producción.

Entre los aspectos que la aplicación mecánica de los modelos económicos neoclásicos ha ignorado se encuentran elementos culturales y sociales fundamentales que, junto a consideraciones ecológicas, definen la dinámica de los procesos de desarrollo. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo han emprendido diversos proyectos para la construcción de carreteras en la Amazonia brasileña con el propósito de facilitar el acceso a nuevos mercados y reducir el precio del transporte. Con esta perspectiva los bancos son incapaces de tener en cuenta el impacto que la introducción de nuevas carreteras pueden desatar en una economía inflacionaria como la brasileña. Efectos como el imparable crecimiento en la especulación de las tierras y el consiguiente uso improductivo de las mismas, o los enormes costes sociales de una inmigración incontrolable hacia provincias con servicios inadecuados para acoger a nuevos pobladores, han quedado fuera del análisis de los Bancos.

Las deficiencias de este enfoque han sido puestas de manifiesto tiempo atrás. Incluso teóricos de la escuela neoclásica han reconocido las limitaciones de estos modelos para cálculos de inversión cuando recursos naturales no-renovables están en juego. Un uso más refinado de esta metodología que incluyera en la preparación de los créditos

cálculos del coste a largo plazo de efectos ambientales negativos mejoraría la capacidad de los Bancos para evaluar estos proyectos. Desde el anuncio de reforma por Barber Conable en mayo de 1987, algunos analistas del Banco han realizado diversos estudios en este campo. Sin embargo no está clara la manera cómo los resultados de tales trabajos terminarán reflejándose en las operaciones financieras de la entidad. Los esfuerzos más sinceros se están viendo frustrados ya que los datos estadísticos, y otros indicativos económicos de los países en desarrollo, son notoriamente insuficientes y en muchos casos, mero objeto de manipulación política. Incluso aquellos datos que podrían ser más relevantes para modificar políticas existentes siguen sin ser recopilados, en razón de la relación entre destrucción del ecosistema y la tasa de crecimiento en la productividad de la economía.

La oposición a las políticas de los Bancos Multilaterales no es un fenómeno nuevo. Distintas organizaciones habían mostrado su oposición a estas medidas con diversas estrategias y argumentos, entre otros de tipo ambiental. Las protestas habían resultado hasta fechas recientes de muy poca utilidad. El caso filipino es un claro ejemplo de la futilidad de tal estrategia. Varias organizaciones ciudadanas habían organizado campañas de protesta contra el Banco Mundial y el Banco Asiático para el Desarrollo por su apoyo financiero al régimen de Fernando Marcos, en razón de las continuas violaciones de los derechos humanos bajo la dictadura. Estas organizaciones colaboraban con grupos locales filipinos, desarrollando numerosos contactos y haciendo llegar a la opinión pública internacional la actuación abusiva del gobierno. A pesar de estas movilizaciones, los Bancos ignoraron cualquier petición de cambio de sus prioridades o de cancelación de los proyectos con el gobierno filipino.

Otro tipo de oposición a la política de los Bancos se ha originado en instituciones de carácter investigador. Entre ellas se contaban varios centros ecologistas cuyos miembros habían intentado influir en la política de los grandes Bancos por medios de carácter más intelectual. En la medida en que los responsables de estas instituciones suelen

compartir una formación teórica y un trabajo práctico similar al de los técnicos de los Bancos, su estrategia ha tendido a fomentar la investigación y la promoción de propuestas políticas alternativas. Si bien algunos de estos centros incluso gozaron del respeto de los Bancos, su labor ha sido incapaz de impulsar cambios políticos significativos. El hecho de manejar el mismo «lenguaje» de los analistas financieros del Banco ha facilitado el diálogo, aunque ha supuesto también aceptar ciertos presupuestos de partida, como los modelos econométricos de desarrollo cuyo uso limita las posibles propuestas de reforma. Muchas de estas instituciones dependen de las ayudas y contratos de trabajo provenientes de los Bancos, lo que influye en su libertad crítica. En conjunto, las propuestas de estas instituciones no han supuesto más que mínimos cambios en la estructura y métodos existentes.

Tanto asociaciones ciudadanas de protesta como centros de investigación no han percibido adecuadamente la importancia de las consideraciones políticas en la resolución de los temas de desarrollo internacional. La continuación de políticas regresivas no es resultado de la inexistencia de mejores alternativas, sino principalmente de la oposición de influyentes grupos sociales a cualquier cambio. A la vista de esta realidad, el hecho de compartir información o el trabajar en coordinación con los responsables de los temas ecológicos en los Bancos u organismos nacionales, no parece poner suficiente presión para producir una transformación de las políticas de desarrollo. Incluso funcionarios con la mejor voluntad se encuentran con las manos atadas. El tipo de actuaciones que deben desarrollar vienen frecuentemente impuestas desde arriba por medio de presiones que estos funcionarios son incapaces de modificar y, menos aún, rechazar. Por ejemplo, los especialistas forestales del Banco Mundial pueden proponer proyectos silviculturales de escaso impacto ambiental. Sin embargo, queda fuera de su competencia el intentar usar la influencia del Banco para alterar los objetivos de las políticas agrícolas o de desarrollo económico de los países receptores, que depende más de otros factores internos como las pautas de propiedad privada de las tierras o los intereses de los

terratenientes. Los mejores propósitos de los expertos forestales del Banco Mundial suelen quedar frustrados por la actuación paralela de sus colegas en los países prestatarios, movidos en la mayor parte de casos por intereses personales en la explotación de los bosques. Indonesia, por ejemplo, es uno de los países donde el Departamento para la Protección Forestal obtiene parte de sus ingresos de los contratos de explotación de bosques, sean o no legales, con lo que tal organismo está actuando como una virtual máquina de destrucción de los recursos forestales del país.

En conclusión, a pesar de que las protestas de colectivos populares o de instituciones de estudio pudieran haber llamado la atención de los Bancos hacia la temática ecológica, ninguno de ambos enfoques influyó de manera efectiva en su orientación política. Conscientes de estas limitaciones, diversos grupos ecologistas adoptaron en 1983 una nueva estrategia que pretendía explotar una de las bases de funcionamiento de estas instituciones financieras: el principio de responsabilidad pública. Bajo la iniciativa de grupos ecologistas estadounidenses como «Environmental Defense Fund» (EDF), «National Wildlife Federation» (NWF), «Environmental Policy Institute» (EPI), «Sierra Club», «Natural Resources Defense Council» (NRDC), y «Rainforest Action Network» (RAN), se organizó una campaña que promovió la organización de una amplia coalición en la que grupos europeos y del Tercer Mundo han sido también participantes. La nueva estrategia se organizó para conseguir el apoyo de parte de sectores políticos con influencia directa sobre el Banco. Este avance no ha exigido demasiado compromiso, en tanto que las organizaciones que lideran la campaña han conseguido mantener su independencia financiera e ideológica, siendo capaces de adoptar posturas de claro enfrentamiento en los casos necesarios.

La crítica de las organizaciones de la coalición se ha desarrollado sobre unos elementos comunes como las limitaciones del tradicional método de análisis económico para la planificación de procesos de desarrollo, la noción que la gestión racional de recursos naturales es un elemento básico del

progreso económico, o que factores sociales como el respeto a los derechos humanos o el principio de igualdad en la distribución de la riqueza deben ser esenciales para una seria planificación económica. La actitud de los Bancos de ignorar en el diseño de los proyectos aspectos supuestamente no-economi- zables como los derechos humanos de sus destinatarios ha sido causa del fracaso de muchos de ellos, o en su caso, del incremento de sus costes económicos. En el caso, por ejemplo, del proyecto de presa Chico en las Filipinas, el desprecio de los derechos de las tribus indígenas Bontoc y Kalinga que habían ocupado los terrenos donde el Banco Mundial proyectaba financiar un gigantesco plan de cuatro embalses desencadenó la revuelta de más de cien mil indígenas. Tal reacción social forzó al Banco a abandonar su participación en el proyecto.

La crítica ecologista a la política del Banco tiene su raíz en una noción de desarrollo distinta de la tradicional. Desde una perspectiva ecologista, elementos como la cohesión social, la igualdad y la preservación de las culturas indígenas deben formar parte integral de cualquier proyecto de desarrollo sostenido. Asimismo, factores ambientales como el mantenimiento de la diversidad biológica representan un valor real, aunque difícilmente cuantificable desde la perspectiva del análisis económico neoclásico. La des- preocupación por estos factores termina produciendo a largo plazo resultados desastrosos. Si bien banqueros y ecologistas perciben los problemas de desarrollo desde perspectivas distintas, ambos comparten el objetivo de mantener un crecimiento económico sostenible. Temas como la defensa de los derechos humanos tradicionalmente relegados como meras 'externalidades' por los profesionales en temas de desarrollo, pueden ser reformulados de manera que reflejen las preocupaciones tanto de los ecologistas como de los analistas del Banco. Así, proyectos para el traslado forzoso de poblaciones pueden percibirse como una mera cuestión técnica en la construcción de nuevas presas —y como tal, cuantificable en el proceso de evaluación económica del proyecto—; o por el contrario, presentarse como un tema que afecta directamente a los derechos humanos y que debería concernir

a los profesionales del desarrollo en su condición de ciudadanos. De forma similar, cuestiones sobre la prevención de la contaminación que suelen percibirse como temas de lujo, pueden presentarse como materias relativas a la gestión de recursos naturales lo que los convierte en aspectos técnicamente aceptables para los expertos del Banco.

Desde 1983, los Bancos Multilaterales de Desarrollo iniciaron un grupo de reformas para controlar parte de la destrucción ecológica de muchos de sus proyectos. El origen de este cambio debe buscarse en la reacción política creada por el testimonio de representantes de grupos ecologistas ante el Congreso americano. Tales sesiones sirvieron para poner de manifiesto públicamente la relación existente entre algunos de los proyectos de desarrollo financiados por los grandes Bancos y la destrucción del ecosistema común a toda la humanidad. El papel de las organizaciones ecologistas fue determinante para desencadenar un profundo proceso de reformas en el seno de los Bancos, como así fue reconocido en el informe-borrador publicado por el propio Banco Mundial en diciembre de 1987.

## LA ESTRATEGIA

El éxito de las organizaciones ecologistas, se basó en una previa identificación de los grupos políticos que sirven de apoyo de los Bancos y la consiguiente acción sobre tales sectores como punto de presión más vulnerable. Los grupos americanos comprendieron muy pronto que los Bancos no aceptarían seriamente sus propuestas de cambio a menos que la actitud de continua negligencia en el tema ambiental terminara por amenazar su expansión, o incluso su propia supervivencia. A tal fin, la presión de estas organizaciones puso el énfasis en los países donantes, de los que depende la financiación de los Bancos de Desarrollo. Entre tales países, Estados Unidos debía ocupar un papel principal ya que su aportación financiera constituye cerca de una quinta parte del capital del Banco Mundial, siendo igualmente sustancial en el activo de los otros Bancos de Desarrollo. La estrategia de los grupos americanos junto con ecologistas de

otros países fue articular un soporte social necesario para poder exigir un mayor grado de responsabilidad pública de estas instituciones.

La supervivencia de los Bancos depende de las contribuciones anuales de los países donantes, con lo que cualquier amenaza sobre estas apropiaciones se convierte en un medio de presión efectivo. En el caso de los Estados Unidos, tales operaciones financieras dependen del Departamento del Tesoro y de los diversos comités presupuestarios del Congreso, sobre los que los ecologistas americanos concentraron sus actividades. Para ganarse el apoyo de estas instituciones la aproximación de los ecologistas al tema debió realizarse de forma mesurada, defendiendo la necesidad de la reforma de los Bancos en lugar de promover su simple desmantelamiento.

El valor social de los Bancos para el Desarrollo fue uno de los aspectos claramente reconocidos por los grupos ecologistas. Su reivindicación se centraba en la exigencia del cumplimiento del mandato encomendado a los Bancos: la promoción del progreso económico de forma sostenida. De hecho, las organizaciones ecologistas se colocaron del lado de los Bancos en contra de algunas presiones tendentes a su supresión en períodos críticos. Muchos de los grupos ecologistas respaldaron la propuesta de apropiación presupuestaria de la Administración norteamericana para el Banco Mundial, rechazando las propuestas de recortes del Congreso. Los ecologistas no tuvieron reparos, por el contrario, en aislar públicamente al Banco Interamericano para el Desarrollo como el blanco más apropiado de estos recortes, a causa de la falta de voluntad de la institución para desarrollar medidas de protección ambiental. El resultado fue la reducción de las contribuciones al BID en un 75 %, mientras que la cantidad requerida para el Banco Mundial fue aprobada casi en su totalidad. La presión de los grupos ecologistas fue determinante para asegurar el voto favorable de influyentes congresistas.

La mayoría de los legisladores estadounidenses acogieron favorablemente las iniciativas para la reforma de los Bancos. Desde mediados de 1983, seis distintos comités parlamentarios se han venido reuniendo para

evaluar la actuación de los Bancos en temas ambientales. Los subcomités de apropiaciones exteriores tanto del Congreso como del Senado han ejercido particular importancia. En los últimos años y como consecuencia de la incapacidad del Congreso para alcanzar la mayoría necesaria para aprobar la legislación sobre ayuda exterior, los mecanismos de apropiación presupuestaria sirvieron como medio para influir en la política exterior de la Administración Reagan. Los miembros de los subcomités presupuestarios han estado siempre dispuestos a discutir la posible reforma de los Bancos de Desarrollo; no habiendo dudado en los pasados años en requerir información a los Bancos sobre proyectos específicos por la vía del Secretario del Tesoro americano. El apoyo de los miembros de estos subcomités ha sido imprescindible para que el Secretario del Tesoro, en su capacidad de representante del país ante los Bancos de Desarrollo, haya impulsado las reformas ecológicas en el seno de tales instituciones, controlando y asegurando su efectiva evolución.

Los resultados de la presión ejercida por el Congreso y los grupos ecologistas americanos han sido muy destacables. En junio de 1986 y por primera vez en la historia del Banco, el representante americano anunciaba su voto negativo a un proyecto sobre la base de los problemas ambientales del mismo. El entonces Secretario del Tesoro, James Baker, instruyó al Director Ejecutivo americano para que se opusiera a la concesión de un crédito de 500 millones de dólares destinado a la construcción de diversas centrales eléctricas en Brasil, algunas de ellas enclavadas en la región de selva de la Amazonia. Esa influencia no sólo se ha manifestado a nivel de proyectos concretos sino que parece haber influido en todo el movimiento de cambio emprendido en el seno del Banco Mundial. Así, los rasgos de esta reforma anunciada en la primavera de 1988 por el Presidente del Banco Mundial han seguido al pie de la letra las principales recomendaciones de la legislación del Congreso norteamericano, que los ecologistas contribuyeron a redactar.

La decisiva intervención de los congresistas americanos en estos asuntos ha venido promovida por intereses muy diversos. Los

sectores conservadores utilizaron las críticas ecológicas como nuevo argumento para su tradicional política de oposición a la concesión de préstamos multilaterales. Estos sectores preferiría ayudas de tipo bilateral, que permiten ejercer a los Estados Unidos un control más inmediato. Algunos de sus representantes se han llegado a oponer a la concesión de cualquier ayuda a países pobres, argumentando que tal política no es más que beneficencia internacional con efectos negativos a largo plazo, tanto para los países donantes como para sus destinatarios. Los sectores liberales del Congreso, por el contrario, han sido tradicionalmente partidarios del papel de los Bancos Multilaterales y de las políticas de ayuda multilateral. No obstante, muchos de ellos mostraron cierta preocupación ante los argumentos que estas instituciones estaban incumpliendo sus responsabilidades con políticas de desarrollo inconsecuentes. En la medida que las críticas ecologistas se han venido realizando con respeto a los fines básicos de los Bancos, los sectores progresistas se han mostrado receptivos a los motivos de la campaña. Paradójicamente, tanto los grupos conservadores como liberales parecen haber ganado el apoyo de sus respectivos votantes con esta posición crítica hacia el Banco Mundial. Debe tenerse presente que los temas ambientales son tema de creciente interés entre los votantes americanos y que los grupos ecologistas han aprendido a explotar esta receptividad para fines políticos.

A medida que la presión sobre los Bancos iba en aumento, otros departamentos de la administración norteamericana se vieron envueltos en el tema. Como consecuencia de la determinación del Congreso, la Agencia para el Desarrollo Internacional («Agency for International Development») en colaboración con las embajadas americanas en el extranjero, quedó obligado a publicar cada seis meses una «lista de alerta» con los proyectos del Banco cuyos efectos pudieran ser ecológicamente adversos. Este método es conocido como 'sistema de alerta preliminar', y representa la única recopilación sistemática sobre los impactos de los proyectos al margen de la propia información de los Bancos. Con ello se pretendía identificar de manera inminente los problemas ambientales

asociados a ciertos proyectos, así como buscar soluciones alternativas.

La presión del Gobierno norteamericano, sin embargo, no ha sido de por sí suficiente para alterar decisivamente la labor de los Bancos. Entre las naciones donantes, el apoyo de los ministros económicos y parlamentarios europeos ha sido igualmente crucial. Para atraer este apoyo adicional, grupos ecologistas de distintos países han articulado sus propias estrategias dependiendo del clima político y de las prácticas parlamentarias existentes en cada país. El Bundestag, o parlamento de la República Federal Alemana, por ejemplo, no disfruta de los poderes de control presupuestario del Congreso americano ni de la potestad de dirigir la actuación del Director Ejecutivo representante del Gobierno alemán ante el Banco Mundial. Aún con estas limitaciones, la acción de grupos verdes alemanes como 'Regenwälder Information' fue decisivo para que su gobierno adoptara recomendaciones políticas similares a las establecidas por la legislación estadounidense. Otros países como Gran Bretaña, Holanda, Australia, o el grupo de países escandinavos han promulgado medidas similares.

La acción de grupos no gubernamentales de países ricos han demostrado cómo las protestas ciudadanas en estos países también han ejercido una notable influencia en el proceso de reforma de los Bancos. Cada una de estas organizaciones se había unido a la coalición con el objeto de lograr sus objetivos propios. Así, asociaciones para la protección de las aves se movilizaron para protestar por la destrucción de los hábitats de aves migratorias en Latinoamérica resultado de diversos proyectos de colonización agrícola financiados por el Banco y pobremente concebidos. Esta acción conjunta ha generado una respuesta mucho más positiva de lo que en un principio podía haberse pensado. En octubre de 1987 la organización «Environmental Defense Fund» hacía llegar al presidente del Banco Mundial, Barber Conable, 21.000 peticiones de protesta provenientes de sus miembros. Otros colectivos en Estados Unidos, como «International Dams Newsletter» y «Rainforest Action Network» habían movilizado también a sus afiliados para que dirigieran cartas de protesta a los



presidentes de los Bancos de Desarrollo y al Director ejecutivo americano. Organizaciones como «Probe International» en Canadá, «Friends of the Earth» y «Survival International» en el Reino Unido, junto con «Regenwälder Information» en la República Federal Alemana, en colaboración con sus colegas de Estados Unidos han lanzado similares campañas de envío masivo de cartas. Como resultado de este tipo de acciones, los Bancos para el Desarrollo han recibido más correspondencia sobre temas ambientales en estos últimos años que sobre ninguna otra materia en el resto de su historia.

Esta campaña internacional ha resultado especialmente sorprendente para muchos de los directores ejecutivos del Banco Mundial, desacostumbrados a cualquier tipo de críticas de sus propios países. Las protestas de los verdes y otros grupos ecologistas alemanes en la reunión del Banco en febrero de 1988 fueron tan contundentes que el Director Ejecutivo alemán manifestó públicamente su temor a que el apoyo financiero de su país al Banco pudiera quedar paralizado. Si bien las acciones de organizaciones de países ricos han sido importantes, el movimiento ecologista no hubiera alcanzado los resultados obtenidos sin la participación de otros grupos, especialmente de países del Tercer Mundo. La directa colaboración entre estas organizaciones ha sido esencial para dar una nueva orientación a la política de desarrollo de los Bancos Multilaterales. El impacto de esta acción conjunta fue puesto de relieve en el informe-borrador que el Banco Mundial publicó en diciembre de 1987, señalándose que: «Diferentes organizaciones no gubernamentales de naciones industrializadas han utilizado su influencia para forzar la atención del Banco Mundial hacia los intereses representados por grupos homónimos en países en desarrollo... [Ellos] amplificaron la voz de los grupos no gubernamentales brasileños en diversos proyectos de recolonización y otros conflictos sobre tierras.»

La ligazón entre organizaciones ecologistas de países ricos y pobres ha sido un elemento fundamental para la legitimación moral y también política, de la campaña de reforma de los Bancos. La campaña se presentó como el vehículo para que las preocu-

paciones de los grupos de naciones pobres fueran escuchadas por los Bancos. Sin tales vínculos, las críticas tan comúnmente explotadas en los países pobres contra los grupos ecologistas del primer mundo habrían reaparecido, presentando a éstos como arrogantes conservacionistas entrometidos en la soberanía de otras naciones y abiertamente ignorantes de la necesidad de desarrollo económico en naciones empobrecidas. El argumento hubiera servido a los responsables del Banco Mundial como excusa para rechazar de inmediato las recomendaciones de los grupos ecologistas americanos, que aparecieron como el puntal en el desarrollo de la campaña. Sin tal vínculo, las organizaciones norteamericanas habrían sido incapaces de preparar alternativas y ni siquiera disponer de las informaciones necesarias sobre los problemas causados por los proyectos del Banco. Esta actuación sirvió igualmente a los grupos del Tercer Mundo para disponer de un mecanismo de transmisión para exigir mayor atención a sus peticiones.

La colaboración internacional entre grupos no gubernamentales se había limitado frecuentemente a la organización de conferencias y seminarios destinados al intercambio de informaciones. El objetivo de la presente coalición para la reforma de los Bancos se centró, por el contrario, en la consecución de metas políticas concretas, con lo que los grupos actuaban de hecho en una continua plataforma de trabajo. La extensa relación desarrollada entre todas las organizaciones ha servido para profundizar las ideas de partida, en especial la inseparabilidad de la protección ambiental y la planificación económica para el desarrollo. La intrínseca conexión entre ambos objetivos no suele quedar de relieve para muchos ecologistas en países ricos, cuyas preocupaciones suelen definirse en términos de conservación ambiental sin una relación explícita con el desarrollo económico. Por otra parte, esta estrategia ha resultado también relativamente nueva para muchos grupos del Tercer Mundo, sobre todo para aquellos ya establecidos y cuya acción se había desarrollado frente a empresas multinacionales, grupos oligárquicos, o gobiernos corruptos, pero con muy poca experiencia en la negociación con los Bancos Multilaterales.

La constitución de una coordinadora internacional de grupos ecologistas ha impulsado el proceso de creación de organizaciones populares interesadas en temas de desarrollo económico y preservación ecológica. Normalmente este tipo de organizaciones se han movido en un ámbito geográfico reducido, con una sólida base popular, aunque en algunos países europeos han llegado a alcanzar incluso representación a nivel nacional. Su firme posición en temas ecológicos tiene mucho que ver con el hecho que estos grupos representan a los sectores populares más directamente afectados por los proyectos de desarrollo. Muchas de estas asociaciones han coordinado su trabajo con grandes grupos ecologistas de países desarrollados a fin de ejercer una presión efectiva en los centros de poder internacionales. Ambos tipos de organizaciones han compartido un objetivo de cambio del modelo tradicional de desarrollo económico internacional, con planteamientos más adecuados a las condiciones ambientales locales, mayor participación ciudadana y más atención hacia los sectores populares. Muchos de los fracasos sociales y ecológicos de los proyectos de desarrollo de los Bancos han resultado del hecho que su elaboración y planeamiento se suele realizar desde las capitales de los países desarrollados por burócratas del desarrollo, sin que las gentes que van a verse afectadas por tales proyectos tengan ninguna intervención.

Estos nuevos colectivos han creado formas de actuación social innovadoras y muy distintas del tradicional tipo de intervención política. En la India, por ejemplo, el movimiento Chipko formado por mujeres de las montañas del Himalaya organizó una campaña de protesta no-violenta para paralizar y prohibir la destrucción de sus bosques por contratistas forestales, formando cadenas humanas alrededor de los árboles cercanos a sus poblados. «Chipko» proviene del verbo hindú que significa 'abrazar', ya que las manifestantes actuaban literalmente como 'abrazadoras de árboles'. Esta actuación se llevaba a cabo de acuerdo con el tradicional espíritu gandhiano. En la actualidad, este grupo ha llegado a extender su influencia al resto de la India. Otro ejemplo es el de la tribu Penan del Estado de Sarawak, en Ma-

lasia, que respondió a las amenazas de destrucción de la selva tropical donde habían venido habitando por décadas bloqueando las carreteras abiertas dentro de sus territorio por medio de sentadas pacíficas. Acciones similares se han producido al noroeste del Brasil, donde los extractores artesanales de caucho han organizado en la última década acciones directas no-violentas para paralizar la destrucción forestal de especuladores de terrenos y criadores de ganado.

Otros grupos en países pobres han actuado con una estrategia distinta. Aquellos organizados en el seno de grandes núcleos urbanos han solido concentrarse en facilitar informaciones alternativas para su difusión pública. Estas asociaciones han tratado de obtener datos sobre los problemas de algunos proyectos de desarrollo, elaborando también propuestas alternativas. El grupo guatemalteco «Defensores de la Naturaleza», junto con la «Federación Conservacionista Mexicana» representan dos claros ejemplos de esta actuación alternativa. Ambos grupos fueron capaces de obtener importantes materiales sobre el pantano a construir en el río Usamacinta, en la frontera entre México y Guatemala, financiado por el Banco Mundial. Igualmente en Brasil, el Instituto para Estudios Amazónicos está llevando a cabo un trabajo de investigación sobre la selva tropical. Su labor se realiza en directa colaboración con varios grupos para la explotación artesanal del caucho en el noroeste del país, a los que este Instituto facilita además ayuda legal y científica. En Indonesia, el trabajo de grupos como WAHLI (Foro Ecológico Indonesio), SKEPHI (Red para la Conservación de los Bosques), y YPMD (Fundación Ira Jaya para el Desarrollo Rural) ha sido especialmente importante para elaborar alternativas de reforma a la actual política transmigratoria. En la India, el Centro por la Ciencia y el Medio Ambiente de Delhi, compila información proveniente de pequeños pueblos y grupos populares y publica regularmente informes sobre el estado del ambiente en la India.

El trabajo desarrollado por grupos de países ricos y pobres ha sido especialmente notable en el caso de Singrauli, en la India. En esta región, el Banco Mundial y otros pres-

tamistas extranjeros han financiado la construcción de once minas de carbón a cielo abierto, junto a cinco gigantes centrales térmicas, proyecto que ha forzado el traslado de más de 300.000 residentes de esta zona. Años atrás, la región disfrutaba de tierras suficientemente ricas para mantener a toda su población. El panorama es ahora muy distinto: el polvo del carbón y las cenizas contaminan todo el área, extendiendo la deforestación y la erosión de las tierras; los casos de malaria alcanzan cotas epidémicas y la tuberculosis se ha convertido en la principal causa de muerte. Varios grupos hindús entre los que se incluía Lokayan —una organización de Nueva Delhi interesada en temas ambientales y de desarrollo—, en cooperación con diversos comités locales de Singrauli contactaron al grupo norteamericano «Environmental Defense Fund» para que presionara ante el Banco Mundial en favor de sus peticiones. Tales quejas habían sido ignoradas en años anteriores por las dos empresas gubernamentales a cargo de los planes de desarrollo de la zona. En este caso como en muchos otros, el Banco Mundial se convirtió en blanco de ataque por su participación financiera en los proyectos. La institución está obligada por su propia constitución a fomentar procesos de desarrollo ecológicamente viables y a ser públicamente responsable de la adecuación de sus programas a tales exigencias. Este factor coloca al Banco en una posición más vulnerable ante la opinión pública que la de muchos organismos nacionales.

Tras haber inspeccionado en 1987 la situación en Singrauli, el representante del grupo «Environmental Defense Fund» testificó ante los subcomités de apropiaciones presupuestarias del Congreso y del Senado americanos. Esta actuación motivó que el Departamento del Tesoro americano llevara a cabo diversas investigaciones a través de su Director Ejecutivo en el Banco. De forma paralela, el diario hindú de mayor tirada en lengua inglesa, «Indian Express», publicaba un mordaz editorial basado en el testimonio del representante de EDF, forzando a la Corporación Estatal de Energía Térmica a escuchar las protestas populares e iniciar por primera vez negociaciones con el grupo Lokayan. Mientras tanto, la pro-

testa formal enviada por el grupo ecologista americano al director del Banco Mundial ganaba el apoyo de organizaciones ecologistas y de defensa de los derechos humanos en la India. La carta solicitaba la adopción de medidas para el reasentamiento de las gentes trasladadas y un plan de emergencia para la protección del ecosistema afectado. Como resultado de esta protesta, el Banco Mundial se vio forzado a prometer la modificación de estudio inicial de impacto ambiental, al objeto de incorporar los problemas planteados por las organizaciones no gubernamentales, y a aceptar la participación de los grupos locales de Singrauli en próximos planes.

La cooperación entre organizaciones ecologistas de países ricos y pobres ha fortalecido sus respectivas posiciones. En el caso del proyecto Polonoroeste, las protestas de ecologistas como José Lutzenberger se convirtieron en tema de interés público para los brasileños sólo después de su testimonio ante el Congreso de los Estados Unidos, en una sesión que los grupos ambientales americanos habían ayudado a convocar. La existencia de vínculos con organizaciones hermanas en países desarrollados ha servido también como cierta protección frente a las presiones intimidatorias de grupos oligárquicos locales. Así, la publicidad dada en Estados Unidos al programa transmigratorio en Indonesia ayudó a los ecologistas de aquel país a reafirmar sus posiciones en el tema, en un acto de extremo coraje político dado el clima de dictadura militar. La excepción a este punto ha sido el caso de Chico Mendes. La atención internacional había conseguido inicialmente frenar represalias contra su persona promovidas por los oligarcas locales. Desgraciadamente, Mendes fue asesinado el 22 de diciembre de 1988 por pistoleros a sueldo contratados por los terratenientes y ganaderos de la zona, cuyos intereses se veían seriamente afectados por sus propuestas de reforma. Durante los últimos años, Mendes había liderado la campaña de protesta contra los desastrosos efectos de los proyectos de desarrollo agrícola y ganadero en la región brasileña de Polonoroeste, financiados en parte por contribuciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano. Sus propuestas en favor de una estrategia de

desarrollo alternativa conocida como «reservas extractivistas», habían empezado a ser tomadas en serio por las autoridades locales y por algunos funcionarios del Banco. En la reunión anual del Banco Interamericano para el Desarrollo celebrada en 1987 en Miami, Chico Mendes y el antropólogo Stephan Schwartzman, del grupo EDF, discutieron conjuntamente con los directores ejecutivos del Banco las posibilidades de esta nueva estrategia. Las «reservas para extracción» iban a abarcar extensas áreas de la Amazonia que los artesanos del caucho querían utilizar para actividades ecológicamente sostenibles como la extracción y recolección de productos locales (caucho natural, castañas de Pará). La participación de Mendes en la reunión del BID recibió extensa publicidad en Brasil y sus actividades merecieron uno de los premios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Este movimiento de apoyo contribuyó a modificar las actitudes de los políticos de la región de Acre. El Gobernador de la región, Flavio Melo, anunciaba en febrero de 1987 su posición favorable al establecimiento de la primera «reserva extractivista». Tal reserva iba a ser emplazada en un área donde la organización de recolectores de caucho ejerce una fuerte influencia. El éxito internacional de estas propuestas no pudo evitar el asesinato de Chico Mendes, lo que pone de manifiesto las enormes implicaciones políticas de los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial.

La experiencia de los artesanos del caucho es un ejemplo de la interacción entre distintos colectivos sociales generada por la reforma de los Bancos. El apoyo de los funcionarios del Gobierno brasileño en la creación de «reservas extractivistas» se debió al hecho que tanto el Banco Mundial como el BID se habían manifestado previamente en favor de tal propuesta. Por su parte, la decisión de los Bancos estuvo afectada por la presión de Mendes y de los ecologistas que le apoyaban desde la capital norteamericana. Este proceso puede ilustrar las múltiples presiones que influyen en el desarrollo de una campaña como ésta.

De manera paralela al incremento del número de organizaciones participantes en la campaña para la reforma de los Bancos, se

iban creando también estructuras regionales para reforzar la cooperación mutua. La Red Americana del Medio Ambiente (RAMA) ha sido un ejemplo de este tipo de colaboración. Formada en 1987, tras la conferencia organizada por el Banco Interamericano para el Desarrollo, RAMA ha representado a grupos ecologistas de quince países. Su principal tarea ha sido intensificar la cooperación entre grupos de naciones pobres, en oposición a los Bancos de Desarrollo. Con una estrategia similar, grupos no gubernamentales en naciones desarrolladas han intensificado su colaboración mutua. Con ocasión del encuentro anual entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 1987, veintiocho grupos ecologistas, junto a representantes de colectivos indígenas de nueve naciones publicaron el folleto titulado, «*Financiando la Destrucción Ecológica: El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional*». Estos mismos grupos elaboraron un manifiesto conjunto, apoyado también por 68 organizaciones de diferentes países del mundo, en el que urgían una profunda reforma de ambas instituciones financieras.

## MIRANDO AL FUTURO

La primera fase de la campaña por la reforma de los Bancos Multilaterales ha centrado sus objetivos en la paralización de algunos proyectos y la reparación de los daños causados. En el caso del proyecto Polonoeste, por ejemplo, la carretera había sido terminada cuando los Bancos decidieron cancelar su participación financiera en la misma, por lo que la única posibilidad ahora es controlar el proceso de deforestación existente. Una situación semejante ocurre con los programas de transmigración en Indonesia, donde el daño está ya producido, con lo que el único éxito posible es aliviar el grado de destrucción. Aún en estos casos, la minimización de los daños representa un avance, como lo es también la tarea de concienciar a los Bancos por su responsabilidad en los daños ecológicos causados por sus préstamos. El objetivo final de la campaña debe centrarse en armonizar ecología y economía como elementos inse-

parables de cualquier plan de desarrollo. Es preciso promover proyectos alternativos de desarrollo que sean viables económica y ecológicamente, y que cuenten con mayor participación de los sectores populares directamente afectados.

El caso del proyecto para la cría de ganado en Botswana, financiado por el Banco Mundial puede ilustrar las ventajas y también las limitaciones de esta primera fase de la campaña. Con frecuencia, los proyectos para la cría de ganado desarrollados en las zonas áridas de Africa han resultado económicamente ruinosos, además de originar devastadoras consecuencias ecológicas. En 1987, la organización ecologista norteamericana «Natural Resources Defense Council» preparó un informe sobre los efectos del proyecto ganadero del Banco en Botswana. Los esfuerzos de la organización ecologista sirvieron para que el Departamento del Tesoro americano elaborara criterios-guía para proyectos de desarrollo ganadero, a fin de orientar la actuación de sus Directores Ejecutivos en el Banco Mundial. Aunque el Banco Mundial suspendió la financiación del proyecto, su razón fue la incapacidad de los criadores de ganado para devolver los créditos concedidos. Ello pone de nuevo de manifiesto la falta de voluntad del Banco para adoptar una perspectiva unitaria en la planificación para el desarrollo y la necesidad de seguir ejerciendo medidas de presión a fin de lograr una reorientación efectiva y más realista de su estrategia de desarrollo.

La aprobación por el Banco Mundial y el BID de los planes para el establecimiento de «reservas extractivistas» representa un esfuerzo en la dirección correcta. Tal tipo de reservas es una de las formas de explotación de la selva amazónica que no causan efectos destructores. La realización de alternativas podría intensificarse si el Banco adoptara las reformas que el Congreso estadounidense ha venido promoviendo desde 1986. Estas propuestas son: (1) incremento del personal dedicado a tareas ambientales; (2) inclusión de ministros para la salud y el medio ambiente en la planificación y desarrollo de los proyectos; (3) mayor participación de organizaciones representativas y grupos locales en el diseño de futuros programas; y (4) una nueva orien-

tación de las prioridades crediticias que implique el incremento de la financiación de aquellos proyectos ecológicamente beneficiosos.

La agenda de la campaña para la reforma de los Bancos mantiene todavía estos cuatro puntos como su objetivo inmediato. Hasta la fecha, algunos avances se han alcanzado, especialmente en el seno del Banco Mundial, como el incremento del personal dedicado a tareas ambientales, junto con una mayor participación de ministros responsables de la salud y el medio ambiente en la fase de planificación de los proyectos. No obstante, la efectiva participación de grupos de ciudadanos, así como la adecuación de las prioridades crediticias en favor de alternativas ecológicamente beneficiosas, son temas todavía en disputa. Si los responsables del Banco no se opusieron a los dos primeros grupos de reformas se debió a que éstas pueden ser controladas desde el centro de la organización sin necesidad de variar de estrategia planificadora.

La mayoría de observadores que han seguido la evolución de las propuestas «verdes» en el seno del Banco Mundial reconocen que el discurso de Conable en 1987 representó el momento más prominente en el proceso de reforma. Los pasos que siguieron a tal anuncio público se han desarrollado más lentamente. Así, la selección de un nuevo director para el Departamento del Medio Ambiente llevó más de un año, después de que varias propuestas fuesen rechazadas. Tal situación era previsible, en la medida que la persona elegida quedaba bajo la supervisión de dos diferentes vicepresidentes, ninguno de los cuales era precisamente conocido por sus simpatías hacia los temas ecológicos. David Hopper, uno de ellos, exponía su muy particular visión del asunto en una entrevista para la televisión británica en 1987, señalando que, «si se afronta con claridad el tema debe concluirse que no puede existir desarrollo económico sin que se dañe a algunas gentes...»

El número inicialmente prometido de nuevos funcionarios para el nuevo Departamento del Medio Ambiente del Banco quedó también reducido. Del centenar sugerido por Hopper un día después del discurso de Conable, sólo veintitrés posiciones han sido fi-

nalmente cubiertas. Además de estos nuevos funcionarios las oficinas regionales han contratado otros veintidós técnicos en temas ecológicos. Si bien el número de funcionarios puede parecer un criterio poco representativo es un indicador objetivo del compromiso del Banco Mundial.

La efectividad de la política ambiental del Banco viene condicionada por la misma estructura de la entidad, problema que la reforma de 1987 parece haber exacerbado en lugar de resolver. El Departamento de Medio Ambiente se hizo depender inicialmente de la dirección de un nuevo vicepresidente, como medio de unificar los criterios en las actividades de investigación y de acción política emprendidas por el Banco. Sin embargo, tal reforma terminó por dar aún más poder a los cuatro vicepresidentes y a los funcionarios de las oficinas regionales encargados del desarrollo final de los proyectos. Como consecuencia de este organigrama, el Departamento de Medio Ambiente ha quedado marginado del desarrollo de los proyectos, ejerciendo muy escasa influencia en el orden de prioridades del Banco.

El origen de esta situación es la falta de definición de los objetivos del nuevo Departamento. Por otra parte, el presupuesto del Departamento es insuficiente y sus funcionarios carecen de la autoridad necesaria para asegurar reformas en el diseño de los proyectos, a menos que tales cambios sean requeridos desde las oficinas regionales. Los funcionarios de las misiones locales, sin embargo, no tienen ningún incentivo para solicitar modificaciones en el plan original. Tales reformas suelen retrasar el desarrollo material de los proyectos, mientras que el interés de estos funcionarios se concentra en la inminente realización de los mismos como medio de promoción de sus carreras.

Las reformas que mayor resistencia parecen generar tanto en el seno de los propios Bancos Multilaterales de Desarrollo como en ciertos países prestatarios, se relacionan con el desarrollo de un nuevo modelo de planificación que incorpore consideraciones ecológicas y permita una mayor participación de representantes locales. Para las organizaciones ecologistas ambos aspectos están indisolublemente ligados a cualquier proceso de desarrollo, ya que únicamente los grupos

locales disponen del conocimiento sobre las condiciones ecológicas de su región, además de ser los más inmediatamente afectados por cualquier proyecto. Un cambio hacia modelos de desarrollo con proyectos ecológica y socialmente adecuados requiere mayor y mejor información sobre las condiciones locales. Sin embargo, el abrir canales participativos a los grupos locales en la planificación de proyectos de desarrollo no es una tarea políticamente fácil. Muchos gobiernos de países en desarrollo sospechan de cualquier iniciativa emprendida por grupos populares, en la medida que tales actuaciones debilitan la pretendida exclusividad de los gobiernos como representantes de los intereses de la población. La estructura centralizada y el carácter jerárquico de los grandes Bancos Multilaterales impide además una estrategia de negociación con los gobiernos prestatarios abierta a todos los intereses en juego, y convierte a los altos funcionarios de ciertos ministerios nacionales en los canales exclusivos de comunicación.

El cambiar la manera de operar del Banco Mundial se ve obstaculizado por factores como la incapacidad del análisis económico tradicional empleado por los analistas de la entidad, así como por los enraizados prejuicios de carácter político e institucional que predominan entre su burocracia contra todo tipo de reformas. Incluso cuando informes preparados con la más ortodoxa metodología económica han llegado a demostrar la mayor rentabilidad de inversiones en proyectos ecológicamente beneficiosos, la canalización final de los préstamos suele ignorar este sentido común. Un ejemplo extremo de tal situación es el sector energético, hacia donde el Banco Mundial destina su segundo volumen de préstamos, representando la primera línea crediticia del Banco Interamericano para el Desarrollo. Un reciente estudio elaborado por el propio Banco Mundial sobre este sector en Brasil, concluyó que el desarrollo de estrategias basadas en una mayor eficiencia en el consumo de energía podría sustituir la mitad de las inversiones en nueva estructura requeridas para satisfacer la demanda para el año 2000. Y ello a un coste inferior en tres cuartas partes a lo estimado para el tipo de macroproyectos diseñados. A pesar de

esta lógica, los créditos del Banco Mundial para el sector eléctrico brasileño por un valor de 500 millones de dólares sólo destinaban una partida de 1 millón de dólares para conservación de energía. Otro ejemplo es el del reciente préstamo de 80 millones a Sudán, aprobado por la Junta del Banco a pesar de la oposición americana justificada por la apropiación de una parte sustancial del préstamo, — 50 millones de dólares—, para el empleo genérico de pesticidas. A la vista del volumen de la producción agrícola sudanesa, la utilización de esta cantidad de pesticidas es del todo desproporcionada, pudiendo producir efectos secundarios importantes como el aumento de la resistencia de los insectos a estas sustancias, o incluso la aparición de plagas secundarias. Si bien tales prácticas crediticias no son un ejemplo de sentido común, al menos sirven para mostrar las prioridades burocráticas al uso. Los Bancos Multilaterales reciben anualmente una enorme cantidad de dinero administrado por un número relativamente reducido de funcionarios. El Banco argumenta que su personal no tiene la capacidad para controlar el elevado número de pequeños proyectos que suelen requerir una constante atención administrativa. El Banco todavía no ha llevado a cabo ningún estudio serio sobre las posibles consecuencias económicas de una política de inversiones basada en proyectos de tamaño reducido, entre otras razones por su tradicional negativa a experimentar previamente sus planes de manera limitada. Esta práctica podría ayudar a experimentar estrategias alternativas para la concesión de futuros préstamos.

En conclusión, si bien es cierto que una planificación adecuada desde el punto de vista ecológico generaría procesos de desarrollo más adecuados, ello sigue ignorándose desde la perspectiva de los Bancos. Tal actitud distorsiona la estimación de prioridades de sus políticas crediticias, al punto de primar aspectos burocráticos como la adecuación del trabajo de sus funcionarios, por encima de consideraciones sobre el uso eficiente de los recursos financieros y naturales de los países en desarrollo.

Uno de los principios de base compartidos por los grupos de la campaña, es que la consecución de cambios radicales no puede

realizarse si la perspectiva del movimiento queda anclada en proyectos individuales, aunque tales acciones promuevan los objetivos finales. Esta consideración queda aun más de relieve si se considera que el Banco Mundial ha incrementado sustancialmente en estos últimos años su línea de créditos para préstamos de ajuste estructural —26 % como crecimiento medio anual—, así como para préstamos sectoriales. Estas operaciones suponen el desembolso en un corto período de tiempo de enormes inversiones de varios millones de dólares, y su objetivo es lograr cambios macroeconómicos estructurales para estimular mejoras en la producción de bienes de exportación. Como respuesta al requerimiento de los grupos ecologistas para que el Banco Mundial integre la conservación de recursos naturales como parte de las condiciones de sus créditos de ajuste estructural, el tema ha sido asignado al nuevo Departamento de Medio Ambiente. El estudio preparatorio del Banco para la reunión conjunta con el Fondo Monetario Internacional en abril de 1987, señalaba que la adopción de medidas de ajuste macroeconómico, las relaciones de intercambio comercial, o las situaciones de pobreza son factores determinantes para la existencia de presiones para la destrucción de las fuentes de recursos naturales y del ecosistema en general. A pesar de este reconocimiento, el protagonismo en la imposición de condiciones generales de política económica sigue ejerciéndose principalmente por el Fondo Monetario Internacional. De hecho, la mayor parte de los créditos de tipo macroeconómico para ajustes sectoriales del Banco Mundial se han financiado conjuntamente con el FMI, con lo que el Banco se ha introducido así en operaciones al margen de su ámbito de competencias. El contraste de posiciones en el tema ambiental entre ambas instituciones resulta significativo; mientras el Banco Mundial ha preparado ya varios informes sobre estos temas y se ha manifestado públicamente al respecto con ocasión del Comité Conjunto BM-FMI para el Desarrollo, el Fondo ha guardado un silencio absoluto. Esta diferencia de criterio hace necesario que la presión de las organizaciones ecológicas se manifieste también frente al Fondo Monetario Internacional.

Sólo así la campaña para la reforma de los Bancos podrá alcanzar avances significativos sin perder parte del terreno ya ganado. Los mecanismos de control político del Fondo parecen ser similares a los del Banco Mundial. Es más, la creciente utilización de condiciones macroeconómicas en los préstamos de los Bancos Multilaterales en paralela actuación con el FMI, ofrece a los ecologistas la posibilidad de influir en el contenido de tales condiciones. Estas cláusulas deberían recoger temas como el impacto de las políticas agrícolas y la desigual propiedad de las tierras sobre la destrucción forestal, así como la influencia de las políticas de precios de bienes de consumo y exportaciones sobre la gestión sostenida de recursos naturales.

La insoportable carga que la deuda exterior está ejerciendo sobre las políticas económicas de los países en desarrollo es el problema macroeconómico internacional que más urgente solución precisa. Esta cuestión muestra claramente la íntima conexión entre los aspectos económico y ecológico de todo proceso de desarrollo. Durante los últimos años, la asociación ecologista norteamericana «National Wildlife Federation» ha venido promoviendo los intercambios de «deuda-por-naturaleza». Tal sistema funciona de manera que un porcentaje de la deuda externa es condonado a cambio del compromiso del país deudor de proteger parte de sus recursos naturales, por lo general recursos de tipo forestal. En 1987, el éxito del grupo «Conservation International» con uno de estos intercambios en Bolivia sirvió para poner en práctica la idea e incrementar el interés de gobiernos y Bancos privados en el tema. A pesar del potencial de estos intercambios de «deuda-por-naturaleza», no pueden convertirse en la única respuesta al problema de la deuda internacional. En cifras, el acuerdo entre el gobierno boliviano y el grupo ecologista norteamericano redujo la cantidad nominal de deuda externa en 4.1 millones, a un precio real de 650.000 dólares. A pesar de sus limitaciones, tales mecanismos ofrecen una oportunidad nueva para hacer de la protección de los recursos naturales un tema prioritario en las políticas de los gobiernos de países en desarrollo. En 1987 diferentes organizaciones ecologis-

tas americanas participaron en la redacción y aprobación de legislación especial que requiere del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos la promoción de semejantes iniciativas en el seno del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Reflexionando sobre los éxitos acometidos por la campaña para la reforma de los Bancos, el hecho de que el Banco Mundial haya ya emprendido algunas reformas de tipo burocrático no significa que los ecologistas puedan considerar la partida ganada; ni siquiera que sus ideas vayan a acogerse ahora con mayor simpatía. La creación de una nueva burocracia no es un avance en sí mismo. No puede ignorarse que algunas de las concesiones de los Bancos, como la aceptación de un mayor papel ciudadano como factor de control público de la agenda de desarrollo internacional representan un avance importante. La estrategia de la campaña para la reforma ha sido injustamente calificada como de «vapuleo a los Bancos», en palabras de algunos banqueros claramente interesados en preservar la situación presente. Si bien en algunas ocasiones la campaña adquirió un tono agresivo y de confrontación, su desarrollo general ha sido modelo en la mejor tradición democrática de control ciudadano de las instituciones públicas. Para alcanzar esta meta, las fuerzas integradas en la campaña han tenido que luchar por ganar mayor poder e influencia. En este camino, el carácter independiente tanto financiera como ideológicamente de los grupos ecologistas ha sido esencial, como lo ha sido también el claro reconocimiento del valor e importancia de los Bancos Multilaterales en el proceso de desarrollo económico internacional. De hecho, y como el mismo Presidente del Banco Mundial ha reconocido, las organizaciones participantes han simpatizado con aquellos representantes de los Bancos que han tomado en serio su obligación de planificar hacia un futuro económico y ecológicamente sostenible.

La lucha por aumentar el poder de gestión de los ciudadanos, en confrontación con una reducida élite de burócratas financieros, nos ha hecho aprender algunas lecciones que merecen ser destacadas, como la necesidad de crear una base independiente de presión; el uso de resortes políticos; el reconocimiento



de las responsabilidades y papel propio de cada organización convocante; la actuación en base a una investigación capaz de proveer no sólo datos sobre daños en casos concretos, sino también de facilitar soluciones alternativas; la articulación de coaliciones superando viejos antagonismos; y la constante movilización de la opinión pública. Es-

tos factores son elementos primordiales con los que debe equiparse cualquier intervención en el terreno político, y más generalmente, cualquier campaña en favor de una mayor sensibilización ciudadana como medio de avance en la consolidación de la sociedad civil.

# revista **integral**

para cambiar las cosas desde la raíz.



**INTEGRAL** lleva doce años abriendo brecha en los temas que hoy tienen la más candente actualidad: **ecología, defensa de la naturaleza, solidaridad con el Tercer Mundo y las minorías étnicas, medicina natural y alternativas sanitarias, salud corporal, desarrollo personal, antropología, viajes, agricultura biológica, energías no contaminantes...**

**Al tratar conjuntamente todos esos aspectos, sin incluir publicidad, Integral es una publicación sin parangón en el planeta. La revista, a todo color, incluye además en su interior El Correo del Sol, un dinámico periódico en papel reciclado.**