

CAPÍTULO 5

De la resistencia a la renovación: las instituciones de Bretton Woods y la creación de la “nueva” agenda para el desarrollo

Los internacionalistas que se ocupan principalmente del derecho económico internacional y de las instituciones internacionales reconocen sin mayor dificultad la importancia que han tenido y tienen las IBW en el éxito de sus respectivas disciplinas¹. Aunque los mecanismos del GATT/OMC constituyen una parte importante de la estructura institucional del derecho económico internacional, las IBW se conocen mejor y han tenido históricamente mucha más influencia sobre las políticas económicas y financieras de los países del Tercer Mundo. Debido a sus enormes recursos, un poder intelectual considerable y la influencia resultante que tienen en las políticas nacionales de los países en desarrollo, son también más “atractivas” y blanco favorito de las críticas académicas y de los medios de comunicación². Las IBW no sólo han tenido mayor relevancia, sino que su relación con otras instituciones es también más problemática. Ello se debe parcialmente al papel que tienen estas instituciones como vigilantes del sistema económico internacional, incluyendo el acceso al capital occidental. También se debe al extenso poder de estas instituciones, que cubre la mayoría de los campos de la actividad humana en el Tercer Mundo, incluyendo la

¹ Como afirma un importante manual sobre derecho económico internacional, “en gran medida, la interdependencia económica internacional contemporánea puede atribuirse al éxito de las instituciones creadas tras la Segunda Guerra Mundial, que llamamos en este libro el Sistema de Bretton Woods” (Jackson, Davey y Sykes 1995). Por IBW entiendo el grupo de instituciones del Banco Mundial y el FMI. El grupo del Banco Mundial comprende: el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), la Agencia de Garantías para la Inversión Multilateral (AGIM) y el Centro Internacional para la Solución de Disputas sobre Inversión (CISDI).

² De hecho, existe una verdadera explosión de producción académica en torno al Banco Mundial, mientras que el FMI ha recibido en cierta medida menos atención. Las siguientes obras son sólo un ejemplo de un fenómeno muy expandido: Cornia, Jolly y Stewart (1987), Broad (1988), Caufield (1996), Hildyard (1997), Killick (1984), Nelson (1995) y Payer (1974, 1982). La razón de esta explosión es en parte que las IBW han dado a conocer mucha más información (que aunque ni total ni adecuada, sigue siendo información) acerca de su funcionamiento interno que las más reservadas GATT/OMC o las empresas financieras privadas detrás de las IBW. Agradezco a Devesh Kapur por las conversaciones inspiradoras sobre este tópico.

política económica y social, el desarrollo urbano y rural, e incluso la propia estructura del Estado. Aun más, a causa de su interés directo en temas de justicia, principalmente en programas contra la pobreza, las IBW aparecen inevitablemente en las críticas radicales del Tercer Mundo al orden económico internacional (véanse Bedjaoui 1979; Chimni 1993, 1999).

Sin embargo, no es obvio automáticamente el porqué o el cómo estas instituciones han llegado a ser tan importantes y poderosas. Sus orígenes³ no revelan demasiado interés por el desarrollo del Tercer Mundo ni preocupación absoluta por la sostenibilidad y la equidad que las caracteriza hoy⁴. Los Artículos del Acuerdo del Banco Mundial, por ejemplo, no mencionan la pobreza, la equidad o el medio ambiente, y el FMI se preocupaba tradicionalmente sólo de los déficit de la balanza de pagos, y todavía lo hace en gran medida⁵. ¿Cómo adquirieron entonces estas instituciones un “nuevo” carácter; un carácter que las ha hecho todopoderosas, pero también vulnerables a la crítica y a la resistencia?

Este capítulo sostiene que las IBW han adquirido esos “nuevos intereses” en el curso de su interacción con el Tercer Mundo, especialmente desde los años setenta. Sin embargo, como ya se ha indicado, el carácter de esta interacción es diferente del que tuvo, por muy limitado que fuera, con los Estados del Tercer Mundo en los años cincuenta y sesenta. A diferencia de ese entonces, el “Tercer Mundo” que se encontraron estas instituciones en los años setenta no era simplemente una aglomeración de Estados en la ONU, sino un caldero hirviendo y problemático de campesinos, mujeres, medioambientalistas, activistas de los derechos humanos, pueblos indígenas, activistas religiosos, y otros individuos que desafiaban los órdenes económicos y políticos de la época. Los finales de los años sesenta y setenta fueron testigos de una serie de movimientos populares, tanto en el sentido tradicional marxista como en el de “nuevos movimientos sociales”, que llevaron los problemas de equidad y justicia directamente a las agendas políticas de las élites gobernantes⁶. Las IBW se ocuparon de la resistencia popular empleando una serie de medidas que contribuyeron a las agendas de estos movimientos, que se enmarcaban dentro de las tendencias de clase (marxista) y de identidad (medio ambiente, etnicidad, feminismo y castas bajas radicales).

³ Sobre los orígenes, véanse Dam (1982) y Kapur, Lewis y Webb (1997).

⁴ Directiva Operativa 4.15: Reducción de la Pobreza, 1992, compilada en el Manual 2 de Operaciones del Banco Mundial (diciembre 1992), citada en Kapur, Lewis y Webb (1997, 51). La directiva declara que “reducción de la pobreza es el objetivo primordial del Banco”.

⁵ Véanse artículo I (V) y artículo V (3) del IMF (1945). Véase también IMF (1999b), interpretando los Artículos del FMI en el sentido de que significan que la autoridad para usar sus recursos está limitada a dar ayuda temporal para financiar los déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente de los países miembros en operaciones de estabilización monetaria.

⁶ Para una discusión, véanse Omvedt (1993) y Calderón, Piscitelli y Reyna (1992).

A diferencia de las élites nacionalistas modernizadoras del período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, los activistas y la gente corriente que participó en las organizaciones populares de los setenta estaban preocupados por los costos sociales y económicos que el “desarrollo” había desatado en el Tercer Mundo, porque ellos mismos eran víctimas de ese proceso. En su opinión, la raíz de la miseria en el Tercer Mundo no estaba en el fracaso de no haber conseguido el desarrollo; más bien, era el propio proceso hacia la consecución del desarrollo lo que los hacía miserables⁷. Sugiero que el nuevo “giro” de las IBW hacia la pobreza, el medio ambiente y la equidad en los años setenta, política que continúa hoy en día con mucho más vigor, fue una exigencia de la alianza compleja y ambivalente que establecieron con estos movimientos populares, y también de la oposición frente ellos⁸. En otras palabras, las IBW no han llegado a la posición que ocupan hoy en día ni como resultado de una lógica funcionalista para resolver “problemas”, ni como resultado de un proceso de aprendizaje gradual, sino como consecuencia de una interacción históricamente contingente y compleja con la resistencia popular al “desarrollo” en el Tercer Mundo. Es en esta interacción que estas instituciones se han inventado y reinventado a sí mismas como aparatos de administración de la realidad social en el Tercer Mundo.

MÁS ALLÁ DEL LIBERALISMO BENEVOLENTE Y EL RADICALISMO REIVINDICATIVO

Ha habido básicamente dos clases de críticas a las IBW. La primera de ellas, que puede ser llamada “liberal”, admite esencialmente el carácter benéfico del desarrollo y el papel de estas instituciones en el proceso del desarrollo, que se define como el esfuerzo colectivo por erradicar la pobreza y elevar los estándares de vida⁹. Usando una analogía doméstica, el problema para estos autores es similar al de la “captura” del Estado por los intereses reaccionarios: las IBW continúan siendo “no democráticas” y poco representativas porque han sido capturadas únicamente por los intereses occidentales. En la medida en que el propósito de estas críticas es que estas

⁷ Véase el capítulo 2 para una discusión ampliada sobre este punto y sobre el impacto para la forma como entendemos el compromiso del Primer y el Tercer Mundo con el derecho internacional.

⁸ Hay muchos factores que facilitan especialmente el funcionamiento de una “alianza” de ese tipo. Se podría mencionar el imperativo de la Guerra Fría de diseñar una política de seguridad que acogiera el desarrollo social como medida de seguridad, como la Alianza para el Progreso en Latinoamérica. También se podría examinar el papel que jugaron líderes carismáticos como Robert McNamara en el Banco Mundial durante los años setenta. Aquí me centraré sólo en el proceso gradual por el cual las IBW comenzaron a relacionarse con los de base, adquiriendo así una “nueva personalidad”.

⁹ Gran parte de las obras académicas apoyan esta idea. Entre muchos otros, véanse Bedjaoui (1979), Myrdal (1957, 1970) y Schachter (1976).

instituciones tengan un mejor funcionamiento, gran parte de este trabajo académico está orientado hacia las políticas públicas y es prescriptivo.

Una segunda línea de crítica a las IBW se apoya en las teorías radicales neomarxistas y de la dependencia¹⁰. Según estas críticas, el capitalismo es una fuerza reaccionaria en el Tercer Mundo y, por lo tanto, la *causa* de la pobreza y no su cura. Partiendo de esta premisa, estos críticos ven las IBW como mecanismos que permiten la explotación de la “periferia” por el “centro”. Por ello, ven las intervenciones para el desarrollo promovidas por las IBW como resultado de la “lógica del capital” y por consiguiente las condenan.

Ambas críticas han sido útiles para importantes objetivos. Sin embargo, pareciera que les faltase poder explicatorio. La crítica “liberal” es políticamente ingenua, puesto que asume que las intervenciones para el desarrollo de las IBW tienen lugar de una manera neutra en términos de clase; en otras palabras, que en sus intervenciones, las relaciones de clase simplemente se reproducen y no se empeoran. No obstante, eso no explica la resistencia popular a esas intervenciones (si son tan benéficas, ¿por qué encuentran tanta oposición?), ni tampoco el “fracaso” continuo en el logro de sus fines (como la reducción de la pobreza).

Por otro lado, la crítica de la dependencia asume demasiado: que cada intervención de las IBW es una relación centro-periferia que reproduce mecánicamente las relaciones capitalistas injustas entre Occidente y el Tercer Mundo. Esta afirmación radical conduce las críticas de la dependencia a una parálisis política¹¹, con una tendencia a homogeneizar que ignora el proceso real de resistencia desempeñado por distintos actores como las mujeres y los pueblos indígenas (puesto que el carácter de clase de la lucha ya se ha asumido) y la resultante heterogeneidad de “voces”. Ninguna de esas aproximaciones es satisfactoria por estas y otras razones¹².

¹⁰ Véanse Williams (1981) y Payer (1982). Para una incisiva estructuración de una crítica de la teoría de la dependencia al mundo occidental, véase Greenberg (1980). También puede leerse una declaración clásica de la teoría de la dependencia en Frank (1973).

¹¹ Aunque debería observarse que incluso estas críticas nunca abandonan la fe en la idea de las instituciones internacionales y no sólo en las IBW.

¹² Otras razones incluirían al menos dos tipos de críticas. Primero, una crítica a la legitimidad poscolonial que insiste en la continuidad histórica entre las intervenciones coloniales y para el desarrollo, y ve a las IBW como elementos esenciales dentro de esa continuidad y, por lo tanto, ilegítimas (Escobar 1995). Me apoyo ampliamente en las perspectivas de esta crítica a lo largo de este capítulo. Una segunda crítica sería la del déficit democrático, tanto desde la izquierda como desde la derecha, que desafía a las IBW (y ahora también a la OMC) no simplemente porque sean herramientas de la dominación capitalista, sino porque no tienen que responder por sus actuaciones frente a la sociedad (sin importar como se quiera definir “responder”). Véase Comisión para el Gobierno Global (1995, 14-16), donde se propone un derecho de petición para los miembros de la sociedad civil; también las páginas de Internet de *Public Citizen's Global Trade Watch* [<http://www.tradewatch.org>], el Foro Internacional sobre Globalización [<http://www.ifg.org>] y la Alianza para la Democracia [<http://www.afd-online.org>]. El estudio más completo de la legitimidad de las instituciones y del derecho internacional se encuentra en el importante trabajo original de Thomas Franck (1988, 1990, 1993).

La perspectiva que adopto en este capítulo se apartará de ambas críticas. En lugar de asumir que las IBW son básicamente “malas” o “buenas”, o de preguntarme si han tenido “éxito” o han “fracasado” en la reducción de la pobreza, estoy interesado en explorar la interacción entre las intervenciones para el desarrollo de las IBW y la resistencia que esa interacción provoca en el Tercer Mundo. Mi idea es que este proceso de resistencia (desde el Tercer Mundo) y la respuesta que induce (por las instituciones) es una parte esencial de la forma en que estas instituciones han llegado a ser aparatos de administración y control de la realidad social en el Tercer Mundo. En este análisis importa menos que estas instituciones sean un “éxito” o un “fracaso”; más bien interesa que un aparato de ese tipo pueda, en palabras de James Ferguson (1990), “hacer lo que hace, no como producto de la acción de un sujeto poderoso y consciente que hace que todo ello ocurra, sino a espaldas e incluso contra las voluntades de los actores más poderosos”. Como he sostenido en el capítulo anterior, los resultados de sus intervenciones son “efectos-instrumento” que no se pretendían o que incluso no se reconocen, pero que sin embargo son efectivos por carecer de “sujeto” (Ferguson 1990, 19). Estas “estrategias sin autor”, como las llamaría Foucault (1979, 1980), reproducen el campo discursivo en el cual operan estas instituciones en sus interacciones con el Tercer Mundo.

LA GUERRA FRÍA Y LA “OTRA” RESISTENCIA DEL TERCER MUNDO

Comienzo esta sección explicando el papel que jugaron las IBW en la consolidación del objetivo de la Guerra Fría de contener el radicalismo de masas del Tercer Mundo, puesto que ello es esencial para comprender la aparición posterior de los programas de alivio de la pobreza.

Se olvida a menudo que en los años siguientes al establecimiento de las IBW, los préstamos iban dirigidos principalmente a los países “desarrollados” como Japón y Australia (*tabla 5.1*). Así, desde enero de 1949 hasta la aprobación del primer crédito IDA (Internacional Development Agency, Agencia Internacional para el Desarrollo) en abril de 1961, el Banco Mundial prestó a estos países 1.700 millones de dólares, o lo que es lo mismo, un tercio de un total de \$5.100 millones. Australia (\$317 millones hasta junio de 1961), Japón (\$447 millones de dólares), Noruega (\$120 millones), Austria (\$100 millones), Finlandia (\$102 millones), Francia (\$168 millones) e Italia (\$229 millones) recibieron todos ellos fondos del Banco Mundial para la reconstrucción y el desarrollo (Kapur, Lewis y Webb 1977, 93). Esta situación continuó hasta el establecimiento de la IDA en 1961, aunque se hicieron varios préstamos grandes a la India y a Latinoamérica. Al final de este periodo clave entre 1947 y 1961, que también contempló el momento más álgido de la Guerra Fría, comenzó a ser obvio que Occidente estaba

“perdiendo a los pobres” y que tenía que inventarse programas explícitos que contuvieran desde abajo la rebelión¹³.

Este imperativo de la Guerra Fría tuvo un impacto importante en la evolución de las IBW, porque ahora había una racionalidad basada en la seguridad para su trabajo en pro del desarrollo¹⁴. Específicamente, el Banco Mundial pasó de su fase para la “reconstrucción” a su fase para el “desarrollo”, a medida que se intensificó la Guerra Fría. Como describió Eugene Black, presidente del Banco, ante la Asamblea General Anual celebrada en 1956, aunque el Banco “originalmente estaba sólo definido como una institución financiera”, la institución “había evolucionado hacia una agencia de desarrollo que usaba sus recursos financieros como medios para ayudar a sus miembros” (citado en Kapur, Lewis y Webb 1997, 88).

Esta técnica de combinar la seguridad con el desarrollo no era totalmente nueva; los regímenes coloniales la habían perfeccionado en su manejo de los movimientos nacionalistas anticoloniales, diseñando esquemas de bienestar social para cuando los nativos protestaban. El “mandato dual” articulado por los administradores coloniales como Sir Frederic Lugard (1922) se basaba en la idea de que se debía cuidar a los nativos, no sólo explotarlos. Como dijo un gobernador colonial ya en 1937, “la teoría de la explotación... está muerta y la teoría del desarrollo ha ocupado su lugar”¹⁵. Desde esta perspectiva, el preocuparse por el bienestar de los nativos era un aspecto crucial de la dominación colonial. El gasto en bienestar social era necesario para conseguir el doble propósito de una producción sostenida mediante la creación acabada del *homo economicus* en el Tercer Mundo, de un lado, y la contención del desencanto y la rebelión de las masas, de otro. La Guerra Fría reforzó este vínculo fundamental históricamente entre la seguridad y el desarrollo, y tuvo un impacto fundamental en la evolución y la expansión de las IBW, especialmente del Banco Mundial. Si se mira de esta forma, estas instituciones internacionales no fueron simplemente vehículos benevolentes del “desarrollo” (signifique lo que signifique), ni irremediamente mecanismos explotadores del capitalismo global, sino más bien un campo en el que distintas fuerzas ideológicas y de otro tipo se cruzaban, produciendo así la expansión y la reproducción de estas mismas instituciones.

Ese vínculo generado por la Guerra Fría entre seguridad y desarrollo estaba delimitado por la competencia de los superpoderes en el Tercer

¹³ Eso llevó a la invención del “desarrollo social” como un sustituto del desarrollo económico en la práctica de la ONU (Esteva 1992, 13).

¹⁴ Me refiero aquí sólo a los aspectos internacionales de la dimensión de seguridad; el desarrollo, naturalmente, también tenía una dimensión de seguridad nacional.

¹⁵ Bernard Bourdillon, *The African Producer in Nigeria, West Africa* (30 de enero de 1937, 75), citado por Kapur, Lewis y Webb (1997, 96).

Mundo en busca de alianzas políticas y económicas. El Secretario de Estado estadounidense, John Foster Dulles, declaró en 1956 que existía “una competición en el campo del desarrollo de los países subdesarrollados... la derrota... podía ser tan desastrosa como la derrota en la carrera de armamentos” (citado por Daniel 1992). Esto se basaba en la evolución de los acontecimientos desde la Conferencia de Bandung de 1955, que había distorsionado la noción de “contención” del comunismo, ofreciendo una “tercera” identidad, más allá del Este y el Oeste, para el mundo no occidental¹⁶. Durante los años cincuenta tuvieron lugar golpes izquierdistas y nacionalistas en Siria, Egipto e Irak, y con la revolución de Fidel Castro en Cuba en 1959, el mundo occidental, guiado por los Estados Unidos, emprendió esfuerzos frenéticos por contener el comunismo, lo que tuvo un impacto inmediato en cómo se concibió y se expandió “el desarrollo” en el Tercer Mundo. Por ejemplo, los Estados Unidos, con el propósito de justificar su nueva lógica de ayuda extranjera (y por lo tanto de seguridad) con respecto a Latinoamérica, degradaron y reclasificaron la región de su estatus de preguerra de economía “avanzada” a “zona subdesarrollada” (Kapur, Lewis y Webb 1997, 143). La elevada ayuda bilateral estadounidense durante el período de 1949 a 1961 reflejó esa prioridad: promedió \$1.800 millones en créditos “blandos”, unas cuatro o cinco veces más que los préstamos del Banco Mundial en ese mismo período (Kapur, Lewis y Webb 1997, 90, 91)¹⁷.

Tabla 5.1
Préstamos del Banco Mundial para el desarrollo antes de la IDA

Destinatario	Compromisos brutos (miles de millones de dólares USA)		Préstamo neto
	1948-61	1956-61	1948-61
Préstamos totales para el desarrollo	5,1	2,8	3,9
Países más desarrollados	1,7	0,9	1,1
Colonias	0,5	0,3	0,4
Países menos desarrollados	2,9	1,7	2,3
Energía y transporte	2,4	1,4	2,0
Agricultura y riego	0,1	0,1	0,1

Fuente: Banco Mundial. *Informe Anual, 1961*, citado en Kapur, Lewis y Webb (1997, 86).

¹⁶ Sobre la Conferencia de Bandung, véanse Appadurai (1955), Kahin (1956), Rómulo (1956) y Wright (1956). Véase también el capítulo 4.

¹⁷ El alineamiento seguridad-desarrollo se admitía más fácilmente en la ayuda bilateral. Como señala Robert Packeham (*Liberal America and the Third World* [1973], citado por Kapur, Lewis y Webb [1997, 149]): “en ningún momento se usó principalmente toda esa asistencia económica y técnica para fines del desarrollo; durante... la mayor parte de los años cincuenta y la segunda mitad de los sesenta... predominaban los fines de seguridad”.

Este matrimonio entre seguridad y desarrollo se reflejó en el discurso académico, al igual que en la práctica de las IBW. El discurso académico, que constituía el principal soporte del “desarrollo”, reconoció abiertamente tener sus orígenes en la Guerra Fría. Como comenzaba diciendo un manual universitario sobre economía del desarrollo, “no le está yendo bien al mundo occidental en la Guerra Fría. La influencia china y soviética se está infiltrando en muchos de los países subdesarrollados de Asia, África y Latinoamérica” (Enke 1963, citado en Kapur, Lewis y Webb 1997, 144). Barbara Ward (1962)¹⁸, defendiendo la concesión de más ayuda para el desarrollo, señaló que “deberíamos reconocer parcamente que la lucha mundial no está cayendo necesariamente ‘de nuestro lado’”. Los lugares de producción de los discursos académicos estaban también atrapados por la lógica de la Guerra Fría. El Centro de Estudios Internacionales del MIT fue el iniciador de gran parte del pensamiento sobre el desarrollo, bajo la guía de Paul Rosenstein-Rodan, y recibió financiación de la CIA, y los científicos de Harvard tuvieron una fuerte implicación en Pakistán (Kapur, Lewis y Webb 1997, 148)¹⁹.

En la práctica del Banco Mundial, la dimensión de seguridad que se le otorgaba al desarrollo comenzó a tener un impacto importante. Así, Nicaragua, una nación con un millón de habitantes, recibió diez préstamos del Banco Mundial entre 1951 y 1960, debido a la conexión cercana entre el ejército estadounidense y las operaciones encubiertas en la región, y el gobierno de la familia Somoza (Kapur, Lewis y Webb 1997, 103). En contraste, Guatemala, con tres veces la población de Nicaragua, no recibió ningún préstamo hasta que se derrocó su régimen “comunista” en 1955 (Kapur, Lewis y Webb 1997, 103). Esa política de préstamos coincide con la preferencia de los Estados Unidos por los regímenes “duros” frente a los “liberales”. Como dijo George Kennan en 1950, “es mejor tener un régimen fuerte en el poder que un gobierno liberal que sea indulgente y relajado y esté infiltrado por comunistas”²⁰.

Además de usarse para financiar las acciones anticomunistas en el Tercer Mundo, las actividades internas del Banco también fueron profundamente afectadas por las estrategias políticas que los Estados Unidos adoptaron para combatir durante la Guerra Fría. Es evidente al menos en dos frentes importantes. Primero, por influencia política, el portafolio de préstamos del Banco cambió de una estrategia legalista, prudente y orientada estrictamente a la financiación de proyectos, a una más política y ad

¹⁸ Citada en Kapur, Lewis y Webb (1997, 144).

¹⁹ El presidente Kennedy reclutó a sus funcionarios de política exterior tanto en Harvard como en el MIT.

²⁰ Citado en Chace (1984), a su vez citado en Kapur, Lewis y Webb (1997, 96).

hoc para la financiación de programas²¹. La historia oficiosa del Banco Mundial permite seguir bastante bien este cambio de financiación de proyectos a financiación de programas (Kapur, Lewis y Webb 1997, 85-214). Con el establecimiento de la IDA en 1961 y la expansión de los préstamos del Banco para el alivio de la pobreza en los años setenta, el cambio de financiación de proyectos a financiación de programas se completó, ampliándose así increíblemente el alcance y la finalidad de las actividades del Banco. La siguiente sección analizará este cambio y la expansión correspondiente.

El segundo nivel en el que las necesidades políticas de la Guerra Fría afectaron internamente al Banco fue en su asignación sectorial. Como se puede ver en la *tabla 5.1*, hasta 1969 una gran parte de la financiación para los países en desarrollo fue para proyectos de energía y transporte. Las actividades de los sectores agrícolas o sociales, como la salud y educación, fueron ignoradas. La cartera de préstamos se basaba en una comprensión sesgada del “desarrollo” como acumulación de capital y modernización física, que se oponía al desarrollo humano. Ello reflejaba no sólo el pensamiento dominante en la época, que subrayaba la inversión en infraestructura en lugar de en seres humanos, sino que también se derivaba del estatus del Banco como una institución conservadora, que dependía de Wall Street para su financiación y que la colocaba en una posición mucho más difícil a la hora de justificar inversiones nebulosas o “improductivas” como la educación o incluso el suministro de agua para las ciudades²². Para la agricultura todavía era peor: hasta 1961, sólo el 3% de todos los préstamos para el desarrollo a los países en vías de desarrollo fue destinado a este sector²³.

²¹ Ello significó, por ejemplo, que el Banco pudiera financiar un proyecto específico, como la construcción de una carretera, mientras que no podía financiar amplios programas sociales o económicos que se ocuparan de la salud o de la educación. Los Artículos del Acuerdo del Banco Mundial lo comprometían originalmente con la financiación de proyectos específicos, con el propósito de convencer a Wall Street de que las inversiones del Banco serían responsables y estarían fácilmente auditadas mediante pruebas fehacientes del cumplimiento del proyecto (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Artículos del Acuerdo, artículo III [4] [viii]; “Los préstamos realizados o garantizados por el Banco deberán ser, salvo circunstancias especiales, para el propósito de proyectos específicos de reconstrucción o desarrollo”). Se puede ver una discusión sobre la conexión de Wall Street con la orientación de la financiación de proyectos en Kapur, Lewis y Webb (1997, 88-90, 120-121).

²² Para una discusión al respecto, véase Kapur, Lewis y Webb (1997, 109-111). Además, apareció una cierta teleología que juzgaba los proyectos en función de si eran apropiados para un determinado país mediante una escala de “desarrollo”, cuando se comparaba con fases de desarrollo similares de los países occidentales en su pasado. Por ello, el entonces presidente del Banco Mundial, Robert Gardner, cuestionaba la necesidad del aprovisionamiento de agua potable para las ciudades: “cuando crecí en Mississippi... no teníamos agua en nuestra casa”. (entrevista de David Sommers con Robert Gardner, Presidente del Banco Mundial, 18 de julio de 1985, citado en Kapur, Lewis y Webb [1997, 112]).

²³ Al tomar ese camino, el Banco se apartó de la política de asistencia bilateral de los EE. UU. durante el mismo periodo, que se centró en la agricultura, la salud y la educación, presumiblemente libre de las restricciones financieras de Wall Street (Kapur, Lewis y Webb, 1997, 112).

Ello se debió principalmente a los deseos del Banco de seguir siendo interesante para la financiación de Wall Street.

Al final, con el establecimiento de la IDA y la expansión para cubrir el alivio de la pobreza, la asignación sectorial del Banco se amplió sensiblemente para cubrir la salud, la educación, el desarrollo rural y la agricultura. Aunque ese cambio de estrategia no redujo excesivamente la pobreza, ni tampoco mejoró la salud pública ni hizo que la agricultura fuera tan eficiente como se hubiera querido²⁴, los “efectos-instrumento”²⁵ del cambio ocasionaron una expansión representativa de las IBW en todas las esferas concebibles de la actividad humana en el Tercer Mundo. Dejando a un lado si consiguieron efectivamente los fines que pretendían, las intervenciones llevadas a cabo por las IBW adquirieron una lógica interna por derecho propio. Esta expansión del dominio de sus actividades no podría haber ocurrido sin la dimensión de seguridad nacional que proporcionó la Guerra Fría como respuesta a los movimientos anticoloniales y de masas campesinas en el Tercer Mundo. Sin embargo, esta tendencia obvia recibe escaso reconocimiento en las historiografías de las IBW en el derecho internacional.

EL “DESCUBRIMIENTO” DE LA POBREZA Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA IDA: EL REJUVENECIMIENTO DE LAS IBW

Como ya se ha apuntado, los Artículos del Acuerdo de las IBW no se refieren explícitamente a la pobreza o la justicia. Sin embargo, en 1991, el Banco Mundial declaró en una Directiva Operacional que “la reducción sostenible de la pobreza es el objetivo esencial del Banco” (World Bank 1992). Esta nueva fe no fue el resultado de una evolución sencilla hacia objetivos racionales que resultaron de un proceso de aprendizaje, aunque así lo haya descrito recientemente el Banco.

En los años sesenta, el Banco se centró en el desarrollo económico como la clave para la reducción de la pobreza. Durante los años setenta la atención se dirigió primero a la *redistribución con crecimiento* y más tarde a la satisfacción de las *necesidades humanas básicas*. A principios de los ochenta, la financiación de ajustes con base en políticas económicas eclipsaron los objetivos de reducción de la po-

²⁴ Como una publicación oficial de las NU (1971) lo reconoció una década después del establecimiento de la IDA, “el hecho de que el desarrollo deja a su paso, o incluso en algunas formas crea, grandes áreas de pobreza, estancamiento, marginalidad y exclusión real del progreso económico y social, es demasiado obvio y demasiado urgente para ignorarse”. Para un análisis de cómo la pobreza y la exclusión siguen siendo enormes obstáculos a pesar de las intervenciones para el desarrollo, especialmente en el contexto de la globalización y de la crisis económica del Este de Asia, véase Naciones Unidas (1999).

²⁵ Véase la discusión *supra*.

breza del Banco... (Eso) permitió que el Banco manejara al final más efectivamente la relación entre pobreza y entorno político. En 1987 y 1988 la primacía del objetivo de reducción de la pobreza del Banco volvió a enfatizarse en los informes de la Unidad de Trabajo [*Work Force*]... [L]a importancia de la reducción de la pobreza fue impulsada por informes posteriores que contribuyeron a reafirmar aún más el compromiso del Banco con la reducción de la pobreza como su objetivo fundamental. (World Bank 1992, 51-52)

Este relato es, naturalmente, antiséptico y lineal. En contraste, como se puede ver en la discusión de la sección anterior, el mandato del Banco era explícitamente político y fue gradualmente definido mediante complejas luchas: entre los dos bloques de poder de la Guerra Fría, entre el Tercer Mundo y el Occidente, entre políticas reaccionarias e izquierdistas, entre gobiernos autoritarios y rebeliones campesinas, entre movimientos de masas y manipulación de las élites, entre fuerzas anticoloniales y coloniales, y entre múltiples concepciones del “desarrollo”. Aun así, es importante estudiar el proceso por el cual la pobreza llegó a constituir la lógica gobernante del *episteme* del desarrollo: las IBW. Ello se debe a que es a lo largo del “descubrimiento” de la pobreza que las IBW, especialmente el Banco, se descubrieron a sí mismas como instituciones internacionales. *En otras palabras, si la Guerra Fría proporcionó una dimensión de seguridad a la constitución de las IBW como instituciones para el “desarrollo”, el objetivo de la reducción de la pobreza proporcionó la dimensión humanitaria y moral.*

El “descubrimiento” de la pobreza: enfrentándose a las “masas pobres y oscuras”

Si se quiere comprender el proceso que condujo a la coronación de las IBW como reductoras de la pobreza, se debe analizar el nacimiento de la IDA en 1961, porque fue el primer hito institucional internacional importante en el cambio que acabó convirtiendo la pobreza en un objetivo internacional, y a las “oscuras, pobres y hambrientas masas” del Tercer Mundo en el principal grupo objeto de las intervenciones internacionales. Hubo varios factores responsables de ese cambio. Primero, la constatación de que en una competición estimulada por la Guerra Fría por conseguir la adhesión de otros regímenes, era esencial promocionar la redistribución al interior de un mismo país para pacificar a las “masas”, que comenzaban a agitarse como consecuencia del anticolonialismo y el nacionalismo crecientes. De hecho, fue un tópico dentro del pensamiento sobre el desarrollo de finales de los años cincuenta y principios de los sesenta que los países pobres sucumbirían al comunismo si no eran rescatados de la pobreza (Escobar 1995, 34). Se comenzó a ver la ayuda internacional como una forma de conseguir ese rescate. La importancia de la redistribución como fin político de la ayuda extranjera para pacificar a las masas fue claramente expresa-

da, por ejemplo, por el subsecretario de Estado Douglas Dillon, justo después de la victoria de Fidel Castro, en un discurso al Comité del Senado para Relaciones Exteriores de los Estados Unidos: “aunque ha habido un crecimiento continuo de los ingresos nacionales en toda Latinoamérica, millones de desfavorecidos no se han beneficiado aún de él”²⁶.

Segundo, se era consciente de que la financiación exterior tradicional se centraba demasiado en la acumulación de capital (principalmente a través de proyectos de infraestructura y de energía) y muy poco en la “financiación social”, lo cual era cierto no sólo debido al hecho de que los banqueros de Wall Street consideraran los préstamos sociales improductivos y etéreos (*véase supra*), sino también porque los préstamos sociales parecían demasiado políticos y, por lo tanto, violaban el principio de no intervención vigente en las relaciones y el derecho internacionales. Las IBW proporcionaron un camino para salir de ese bloqueo. Esta racionalidad fue expresada por el presidente Eisenhower en relación con el establecimiento de un Banco Interamericano para el Desarrollo en 1959:

La ayuda unilateral tradicional apoyaba el orden social predominante que era injusto para la gran masa de la población, pero no podíamos hacer nada directamente acerca de ello sin violar la política de no intervención en los asuntos internos de otras naciones. La creación del nuevo Banco cambió eso, porque ahora las Américas tienen un instrumento multinacional, protegido contra el control por un solo país, para la mejora de la vida de la gente en todas las Américas; *si este instrumento insistiese en la reforma social como una condición para la ampliación del crédito para el desarrollo, difícilmente se le podría acusar de “intervencionista”*. (Énfasis mío)²⁷

La expansión de las IBW para financiar principalmente proyectos contra la pobreza encajaba perfectamente con ese razonamiento.

Tercero, y conectado con los dos primeros factores, el Banco Mundial estaba dándose cuenta con claridad del efecto políticamente latente que sus préstamos tenían en las “masas” del Tercer Mundo. Aunque eso no se pudiera articular al interior de una racionalidad económica que justificara la financiación social, el Banco era consciente, no obstante, de ese ángulo y estaba influenciado por él en sus préstamos a los países del Tercer Mundo. De esa forma, al discutir un préstamo IDA propuesto para Ecuador en junio de 1961, un miembro del Comité de Préstamos declaró: “El colonialismo es ciertamente grave en Ecuador... incluso... peor que en el Lejano Oriente. Va a ocurrir algo violento... *Creo realmente que nuestros proyectos sirven para*

²⁶ Milton S. Eisenhower (1963, 249), citado en Kapur, Lewis y Webb (1997, 142). Dillon tuvo una influencia importante en la creación de la IDA como Secretario del Tesoro del presidente Kennedy entre 1961 y 1965.

²⁷ Dwight D. Eisenhower (1965, 516), citado por Kapur, Lewis y Webb (1997, 155).

*aliviar las presiones internas... Estoy de acuerdo en que podríamos considerar darle más dinero precisamente por esos riesgos políticos” (énfasis mío)*²⁸.

Cuarto, el descubrimiento del “subdesarrollo” como campo de intervención en los años cincuenta había colocado la pobreza directamente en la agenda internacional. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la pobreza de los nativos se asumía como algo natural, porque se creía que estos carecían de la capacidad para la ciencia y la tecnología, y del deseo de progreso económico (Escobar 1995, 22). Por otro lado, en Occidente, los pobres habían estado sometidos a una serie de “leyes para pobres” desde el periodo medieval, pero mucho más intensamente desde el siglo XIX²⁹. En esta nueva concepción, al pobre se le veía como incapaz en ciertos ámbitos sociales y con seguridad requería intervenciones técnicas en educación, salud, higiene, moralidad, ahorros y similares. Basándose en una concepción negativa de “deficiencia”, esta nueva aproximación definía al pobre en términos de *lo que no era*, en lugar de describirlo simplemente a través de lo que *realmente era*. Esta concepción negativa permitió la propagación inicial de un sentido económico de la pobreza a todos los dominios sociales, pero pronto se transformó también en un sentido psicológico, político y cultural de la pobreza: los nativos eran vistos como incapaces patológicamente en todos esos campos sociales (Escobar 1995, 21-24).

Consecuentemente, el discurso sobre la pobreza se tradujo en una serie de intervenciones que adquirieron múltiples dimensiones: médicas, económicas, sociales, legales y políticas. El conjunto de intervenciones para manejar al pobre ha sido denominado por los académicos como el dominio de lo “social” (Escobar 1995, 23). Esta nueva aproximación al pobre difería de las antiguas concepciones occidentales, que celebraban el honor de la pobreza voluntaria, como por ejemplo lo hicieron las órdenes medievales franciscanas, y que eran cercanas a muchas aproximaciones no occidentales a la pobreza, como la de la India³⁰.

Este proceso de “descubrimiento” de la pobreza se intensificó durante el complicado período de entreguerras, especialmente en el Reino Unido y los Estados Unidos, debido al keynesianismo y al *New Deal*, respectiva-

²⁸ Sr. Aldewereld en Rough Notes of Staff Loan Committee Meeting 1-4, BIRD Doc. SLC/M/6124 (14 junio de 1961), citado en Kapur, Lewis y Webb (1997, 166).

²⁹ En general, véase Rahnema y Bawtree (1991). Para un análisis brillante de la idea de pobreza, véase Sachs (1990).

³⁰ Véase Rahnema (1992) para una discusión sobre las dimensiones comparativas entre culturas. En la India, la tradición proveniente de Ghandi consiguió mantener esta aproximación holística a lo largo de todo el siglo XX.

* El keynesianismo es la doctrina económica que concede al Estado un papel central en la asignación de bienes y servicios en la economía y en la gestión del gasto público como motor de crecimiento en épocas de crisis. Toma su nombre del inglés John Maynard Keynes (1883-1946),

mente. Estos procesos –que se reflejaban tanto en el descubrimiento de lo “social” por parte de los realistas jurídicos franceses y estadounidenses³¹, como en el “nuevo derecho internacional” de los juristas de entreguerras, como Alejandro Álvarez (1929)– prepararon el terreno para una acción más intensa sobre las masas pobres. Finalmente, un factor muy importante, responsable de la evolución del discurso sobre la pobreza con su atención a las masas del Tercer Mundo, fue la experiencia de entreguerras del colonialismo y del sistema de Mandato de la Liga de las Naciones, que intentaron ambos darle una nueva orientación “humanitaria” al gobierno de los nativos, apartándose (al menos retóricamente) del colonialismo explotador³². Esta experiencia le dio continuidad institucional al “gobierno de los nativos” después de la Segunda Guerra Mundial, cuando muchos de los administradores coloniales se incorporaron al Banco Mundial (Kapur, Lewis y Webb 1997, 54).

Sin embargo, la internacionalización del dominio “social” no ocurrió en un verdadero sentido hasta después de la Segunda Guerra Mundial, tras el establecimiento de las IBW. El Banco Mundial, por ejemplo, inventó en 1948 el “ingreso per cápita” como una herramienta para comparar países. Como resultado, convirtieron mágicamente a casi dos tercios de la población mundial en “pobres” porque su ingreso anual per cápita era inferior a 100 dólares (Kapur, Lewis y Webb 1997, 83)³³.

Junto con la invención de la noción de “Tercer Mundo” como campo de intervención en los años cincuenta³⁴, el descubrimiento de la pobreza surgió como el principio activo del proceso mediante el cual se definía el campo de interacción entre Occidente y no Occidente (Escobar 1995, 31). El entramado institucional que hizo posible ese proceso fue la compleja red de instituciones internacionales, representadas por las IBW, pero que incluiría también las instituciones económicas, políticas y de seguridad del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Estas instituciones, que comenzaron con el sistema de Mandato de la Liga, habían empezado a adoptar el discurso de la pobreza y el bienestar mucho antes del publicitado

uno de los grandes economistas de la historia.

El *New Deal* es el conjunto de medidas políticas y económicas tomadas por el presidente Roosevelt en los EE.UU. frente a la enorme crisis económica de los años treinta, conocida como la Gran Depresión, inspiradas en gran parte en el keynesianismo (*N. del T.*).

³¹ Para una excelente discusión de las experiencias jurídicas contrastantes de EE.UU. y Francia con el realismo jurídico, véase Belleau (1994). Para una discusión compleja sobre el uso de lo “social” en el derecho privado egipcio y su relación con la teoría del derecho privado de los EE.UU. y Francia, véase Shalakany (2000).

³² Para una discusión amplia del sistema de Mandato, véase capítulo 5.

³³ Véase también Escobar (1995, 23-24), donde observa que se comenzaron a realizar operaciones estadísticas comparadas sólo desde 1940.

³⁴ Véase en general Rajagopal (1998-1989).

giro del Banco Mundial hacia el alivio de la pobreza en los años setenta³⁵, que tuvo el efecto de consolidar y acelerar la internacionalización del dominio “social”.

Como resultado de todo lo anterior, debe reconocerse que, en contra de la sabiduría popular, las IBW no fueron ni benevolentes samaritanas ni herramientas mecanicistas en manos del capital global opuestas a la justicia social y la equidad. Más bien, constituyeron un espacio complejo en el cual el poder, la justicia, la seguridad y el humanitarismo funcionaron en términos contradictorios y complementarios. De hecho, estos fenómenos no podían existir separadamente. Como Karl Polanyi (1944) lo anota con gran agudeza, en relación con el ascenso del capitalismo en Occidente, “el pauperismo, la economía política y el descubrimiento de la sociedad estuvieron profundamente interrelacionados”. Por analogía, he sugerido que la pobreza, la economía política y el descubrimiento de las instituciones internacionales, como lugares donde las relaciones entre Occidente y el no Occidente se construyen, son inseparables.

La institucionalización del discurso de la pobreza: la IDA y los aparatos del desarrollo

La invención del discurso de la pobreza durante la primera década que siguió a la Segunda Guerra Mundial comenzó a tener un impacto tangible en las instituciones internacionales. Era inevitable, porque la justificación moral proporcionada por el discurso de la pobreza y la justificación de la seguridad proporcionada por la Guerra Fría crearon una inercia poderosa hacia una mayor institucionalización internacional. Estas fuerzas se hicieron evidentes a medida que las nuevas instituciones se establecieron rápidamente a finales de los años cincuenta y sesenta. Además, el cambio de énfasis de las instituciones internacionales comenzó a producir nuevos aparatos conceptuales en muchas disciplinas, incluyendo el derecho internacional, que intentaron dar cuenta de su nuevo carácter “social”³⁶. Las IBW fueron afectadas inevitablemente por estos procesos.

El establecimiento de la IDA en 1961 marcó el momento más trascendente de la expansión institucional de las IBW en su orientación hacia la “pobreza”. Como ya se ha discutido, el Banco se resistía a financiar directamente lo “social” porque buscaba preservar su compromiso con una financiación de proyectos y de esa forma conservar también su imagen financiera ante los banqueros de Wall Street. Como resultado, a iniciativa de los Estados Unidos, se estableció una nueva institución, la IDA, bajo la protección

³⁵ El acontecimiento más conocido que marcó ese giro fue el discurso del presidente del Banco, McNamara, ante el Consejo de Gobernadores del Banco en Nairobi, el 24 de septiembre de 1973.

³⁶ Véase en general Rajagopal (1999a).

del Banco, con el mandato explícito de ayudar a los “países menos desarrollados”³⁷. Ello señaló un cambio decisivo en la relación existente entre desarrollo e intervención de las IBW con las masas del Tercer Mundo, al menos de dos formas, que tuvieron un impacto significativo sobre las instituciones internacionales. En primer lugar, el desarrollo adquiriría desde ese momento un “sentido moral” y pasaría a significar el alivio de la pobreza en los países en desarrollo (Kapur, Lewis y Webb 1997, 140). Como resultado, las instituciones económicas internacionales comenzaron a adquirir un aura de legitimidad, que continúa hasta el día de hoy, derivada de su supuesta contribución benéfica al alivio de la pobreza. En segundo lugar, la formación de la IDA coincidió con la aparición de docenas de instituciones para el desarrollo tanto multilaterales como domésticas, y también contribuyó a su creación. Esas instituciones constituyen hoy la estructura institucional de las relaciones económicas internacionales.

El establecimiento de la IDA tuvo profundos efectos en el carácter del Banco como institución en varios niveles. En ningún otro terreno fue ello más evidente que en ese “nuevo” carácter como institución del Primer Mundo que realizaba préstamos principalmente a países pobres del Tercer Mundo. Por ejemplo, la *tabla 5.2* muestra cómo los préstamos totales del Banco a países de altos ingresos, como Australia o Japón, “cayeron de un 43% de los compromisos en 1950 a un 21% entre 1961 y 1969, y sólo a un 7% durante 1968 y 1969” (Kapur, Lewis y Webb 1997, 139). En contraste, un tercio de todos los préstamos durante los años sesenta fueron otorgados a la India y a Pakistán, dos de los países más pobres del mundo. Además, el número de prestatarios con bajos ingresos se disparó tras la descolonización de África. Por consiguiente, el Banco realmente se convertiría en una institución “internacional”, que mediaría la relación conflictiva entre Occidente y no Occidente, al mismo tiempo que expandía su propio espacio de acción. Lo que es más, el Banco también comenzó a diversificar su asignación sectorial para incluir la agricultura, la educación y otros sectores “sociales”. Por ejemplo, los préstamos a la agricultura ascendieron de un 2% del total de préstamos en el periodo anterior a la IDA, a un 11% durante los años sesenta, alcanzando un 20% durante los dos últimos años de la década (*tabla 5.2*) (véase Kapur, Lewis y Webb 1997, 141).

Sin embargo, el establecimiento de la IDA y el cambio hacia la financiación “social” no fue fácil. Como IBW, la IDA estaba todavía obligada a restringir la financiación a proyectos específicos “excepto en circunstancias especiales” (Kapur, Lewis y Webb 1997, 159). El Informe Adjunto de los Directores Ejecutivos, que se usaba para interpretar los Artículos del Acuer-

³⁷ Véase Kapur, Lewis y Webb (1997, capítulos 4 y 7). Este propósito distingue la IDA de los términos de los Artículos del Acuerdo del BIRD, que trataba todos los estados miembros como iguales.

Tabla 5.2
Préstamos del BIRD y de la IDA, 1961-1969

Prestatario	Número de prestatarios	IDA Millones de dólares USA	BIRD	Total
Total	93	2.217	7.219	9.436
Altos ingresos	16	15	1.644	1.650
Ingresos medios y bajos	77	2.201	5.575	7.776
Ingresos medios	43	354	4.113	4.467
Ingresos bajos	34	1.847	1.462	3.309
India	1	1.044	405	1.449
Pakistán	1	413	375	788
Energía y transporte	68	852	3.593	4.445
Agricultura, educación y agua	49	604	941	1.545

Fuente: Datos del Banco Mundial, citados en Kapur, Lewis y Webb (1997, 140, tabla 4-1).

do de la IDA, declaraba que “los proyectos específicos” debían incluir “un programa de ferrocarril, un programa de crédito a la agricultura o un grupo de proyectos relacionados que formaran parte de un programa para el desarrollo”³⁸. Aunque ello ampliaba la definición de “proyectos específicos” y permitía al Banco realizar préstamos para proyectos sociales, debilitando aún más la distinción entre financiación de programas y financiación de proyectos, evitaba también cuidadosamente mencionar los proyectos “sociales” por su nombre, por el temor de manchar su imagen de aliada de Wall Street (Kapur, Lewis y Webb 1997, 159).

Como podía esperarse, la nueva dirección emprendida por el Banco después del establecimiento de la IDA estaba estrechamente unida a la estrategia estadounidense de contener el comunismo en el Tercer Mundo durante la Guerra Fría. La IDA hizo varios préstamos a regímenes “amigos” que tenían claramente su origen en el deseo de contener a poblaciones domésticas airadas y volverlas más dóciles. Por ejemplo, se aprobó un préstamo para un proyecto de suministro de agua para la Jordania del rey Hussein en octubre de 1960, antes incluso de que la IDA hubiera abierto el negocio, con el propósito de que salvara su régimen de las fuerzas nacionalistas y de izquierda (Kapur, Lewis y Webb 1997, 162). Tras la revolución de Fidel Castro, se hicieron varios préstamos a proyectos en países latinoamericanos como Chile, Honduras, Nicaragua, Colombia, Costa Rica y Paraguay (Kapur, Lewis y Webb 1997, 163). El presidente Eisenhower (1965,

³⁸ IDA, Artículos del Acuerdo e Informe Adjunto de los Directores Ejecutivos del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, artículo V(1) (b), párrafos 13.15 (1960), citado en Kapur, Lewis y Webb (1997, 159).

530-537) declaró tras las revueltas latinoamericanas que “constantemente se nos presentaba la pregunta de qué se podía hacer en relación con el fermento revolucionario en el mundo... necesitábamos nuevas políticas que llegaran a los focos de agitación, al malestar a punto de estallar de la gente”.

Estas nuevas políticas comenzaban a tener un impacto global, con independencia de la financiación ampliada del Banco. Ello se manifestó concretamente a través de la creación de un gran número de instituciones multilaterales regionales y domésticas para el desarrollo. La primera ola de creación de instituciones ocurrió entre 1945 y 1950 e incluyó a las IBW, la mayoría de las agencias de la ONU (como la Unesco, la FAO, la Unicef, la OMS [Organización Mundial de la Salud], la Escap [Comisión Económica para Asia y el Pacífico] y la CELA [Comisión Económica para Latinoamérica]) y agencias de ayuda bilateral en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia³⁹. La segunda ola ocurrió entre 1958 y 1962 e incluyó agencias de desarrollo bilateral (como la Asociación para el Desarrollo Internacional Canadiense, los ministerios de cooperación en Francia y Alemania, y las agencias para el desarrollo de Japón, Suiza, Bélgica, Dinamarca y Noruega); agencias regionales (como el Banco de Inversiones Europeo, con su Fondo Europeo para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo [OCDE], con su Comité de Ayuda al Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Alianza para el Progreso, el Banco Africano para el Desarrollo en 1964 y el Banco Asiático para el Desarrollo en 1986); agencias multilaterales (como la Comisión Económica de la ONU para África [ECA, por sus siglas en inglés], el Fondo Especial de la ONU para el Desarrollo Económico [Sunfed, por sus siglas en inglés], la IDA y la Corporación Financiera Internacional en 1956) y ayuda para países específicos como el Consorcio para la Ayuda a la India (Kapur, Lewis y Webb 1997, 152). Con el nacimiento de la Unctad y de la Unclos (Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar) en los años sesenta y setenta, y la MIGA (Agencia de Garantía para la Inversión Multilateral) en los ochenta, se completó la institucionalización internacional del dominio “social” (Kapur, Lewis y Webb 1997, 2, 13-14, 26). Sin las oportunidades morales, de seguridad y materiales que proporcionaron las masas del Tercer Mundo, esta institucionalización nunca se habría completado.

En las siguientes décadas, estas instituciones internacionales formaron gradualmente el andamiaje para el funcionamiento sin trabas de la economía mundial y del sistema político, apoyándose en la idea de “desarrollo”. Esta idea de “desarrollo”, como hemos visto, no era meramente una respuesta racional a los problemas del Tercer Mundo, sino un ejercicio

³⁹ Los Estados Unidos tenían el programa de ayuda más grande, que se administraba mediante agencias como AID y el Banco de Exportaciones-Importaciones. Véase Kapur, Lewis y Webb (1997, 150-151).

específico de poder que se constituyó en una compleja lucha entre Occidente y no Occidente, y cuyas manifestaciones más concretas podían encontrarse en instituciones internacionales como las IBW. He mantenido que el “efecto-instrumento” de ese ejercicio específico de poder fue la expansión de las IBW. Desde esta perspectiva, el aparato del desarrollo no es una máquina para la eliminación de la pobreza, que incidentalmente conduce al incremento de la burocracia internacional; más bien, el desarrollo es principalmente una máquina para establecer la burocratización de la esfera internacional, que toma la “pobreza” como su punto de entrada circunstancial⁴⁰. Como afirma Arturo Escobar en relación con el discurso del desarrollo, “las formas de poder que han aparecido actúan no tanto mediante la represión, sino mediante la normalización; no a través de la ignorancia, sino del conocimiento controlado; no por preocupaciones humanitarias, sino por la burocratización de la acción social” (Escobar 1995, 53). Las IBW, especialmente el Banco, ilustran esta forma de poder.

“HACIENDO AL BANCO MÁS VERDE” (WADE 1997, 611): UNA NUEVA FRONTERA PARA LA EXPANSIÓN

Cuando las IBW entraron en los años setenta, empezaba a tomar forma un discurso totalmente nuevo en el ámbito internacional: el discurso del desarrollo sostenible medioambientalmente. Este discurso surgió después de décadas de activismo de base en Occidente, comenzando con las protestas contra las grandes represas en los Estados Unidos en los cincuenta, la polución resultante de la expansión urbana e industrial en los años sesenta, y los temores malthusianos de una “explosión de la población” en los años setenta⁴¹. La expresión concreta más temprana de esta tendencia fue la teoría de los “límites al crecimiento” propuesta por el Club de Roma en 1972⁴², que cuestionaba el postulado básico del desarrollo: que el crecimiento económico podía ser infinito. En su lugar, el Club planteaba que a causa de los recursos limitados disponibles en un mundo interdependiente, el crecimiento económico y, por lo tanto, el desarrollo tenían ciertos límites que nunca podrían superarse. La energía insuflada por los movimientos medioambientales occidentales condujo a la Conferencia de Estocolmo de 1972, que señaló el nacimiento de la estructura jurídica moderna del medio ambiente⁴³. Desde entonces, el desarrollo sostenible se ha anclado firme-

⁴⁰ En esto, sigo a Ferguson (1994, 255).

⁴¹ “Los artículos sobre el medio ambiente en el *New York Times* se disparan de alrededor de 150 en 1960 a unos 1.700 [en] 1970”. Véase Sachs (1992b, 27).

⁴² Véase en general Meadows y Meadows (1972).

⁴³ Las ONG celebraron su primera contraconferencia en Estocolmo, sobre caminos alternativos para el desarrollo. Véanse Sachs (1992b, 28) y Wade (1997).

mente en el discurso del desarrollo y ha llevado a una explosión virtual de textos políticos y jurídicos para la protección del medio ambiente y la biosfera, incluyendo la Declaración de Río de 1992⁴⁴. Aún más importante, el medio ambiente se ve como el ámbito “más atractivo” en las complejas luchas entre las IBW y el Tercer Mundo, en las que se acusa a las primeras de causar desastres medioambientales en esos países (Rich 1994).

Las IBW se colocaron a la vanguardia del nuevo movimiento medioambientalista, comenzando con el nombramiento de un consejero medioambiental en el Banco Mundial en 1970 y continuando con el reconocimiento gradual de la sostenibilidad medioambiental como un objetivo central de la política de préstamos, que se sumaba a los objetivos usuales de crecimiento económico y reducción de la pobreza⁴⁵. Las mismas IBW describían su giro hacia el medio ambiente como resultado del aprendizaje racional, por el cual estos nuevos objetivos se integraban como parte del desarrollo. Como observaba el antiguo consejero general del Banco Ibrahim Shihata (1995, 183,184), el cambio era el resultado de la “comprensión creciente de la relación entre protección medioambiental y desarrollo” entre los propios funcionarios y administradores del Banco. Sin embargo, la realidad era bastante más compleja. Es necesario comprender dos fenómenos claramente distintos para apreciar plenamente la interacción compleja entre el crecimiento de la conciencia medioambiental, incluyendo el activismo de base en el Primer y Tercer Mundo, y la evolución institucional de las propias IBW.

El primero de estos fenómenos hace referencia a la economía política del discurso del desarrollo sostenible y al impacto que ha tenido en la nueva orientación de las IBW. En esta sección sugiero que el discurso del desarrollo sostenible proporcionó un nuevo conjunto de justificaciones para que las IBW extendieran su alcance y poder sobre las “masas pobres, oscuras y hambrientas” del Tercer Mundo. El segundo fenómeno involucra la narración de progreso no problemática que ofrece la propia ONU para explicar su giro hacia el medio ambiente, ejemplificada en los comentarios de Shihata que hemos transcrito en el párrafo anterior.

Sugiero aquí que sean cuales sean los cambios ocurridos en las IBW dentro del área del medio ambiente, han tenido lugar principalmente mediante un compromiso ambivalente e intenso de las IBW con las presiones políticas de base de distintos movimientos sociales en Occidente y el Tercer Mundo. En otras palabras, la constitución de un nuevo discurso sobre el desarrollo sostenible y la expansión correspondiente de las IBW no es un

⁴⁴ Sobre la declaración de Río, véase en general Porras (1994).

⁴⁵ El Banco fue la primera agencia para el desarrollo que nombró un consejero medioambiental. Véase Wade (1997).

proceso en una sola vía; más bien, fue activamente impulsado y resistido por muchos movimientos de base en todo el mundo. Presto principalmente atención y discuto de manera breve dos momentos clave de esta evolución. Antes de hacerlo, deben explicarse sucintamente los factores responsables de la constitución del medio ambiente como un ámbito de intervención para las IBW.

El nacimiento del nuevo discurso y la reacción de las IBW

Varios factores son responsables del descubrimiento del “medio ambiente” como nuevo dominio para la intervención social en el Tercer Mundo. Primero, en el discurso sobre el desarrollo, la importancia de la agricultura como parte de una estrategia general durante la Guerra Fría para contener el radicalismo de las masas campesinas había llevado a nuevas estrategias discursivas, como el Desarrollo Rural Integrado y la Revolución Verde (Escobar 1995, capítulo 5). El descubrimiento del medio ambiente como un nuevo dominio de intervención encaja en ese modelo de evolución.

Segundo, hacia 1970 comenzaba a ser obvio que empezaba a agotarse la legitimidad del desarrollo debido a sus altos costos sociales, humanos y medioambientales. Se necesitaba una nueva justificación para recuperar “la iniciativa moral” del aparato de gobierno internacional, como señala Wilfred Jenks en un contexto distinto pero relacionado⁴⁶. La esfera del medio ambiente encajaba perfectamente con lo que se necesitaba. Es más, al tratar los problemas medioambientales como problemas técnicos que debían gestionarse por profesionales, el discurso del medio ambiente revivió la necesidad de planeación sectorial y regional, que había sido desacreditada junto con su gemelo, el desarrollo⁴⁷.

Tercero, hacia 1970, muchos países occidentales habían sufrido también una “crisis de legitimación” (Habermas 1971)⁴⁸ interna que surgía de desafíos espontáneos del activismo de base a la legitimidad del Estado posindustrial. Ese activismo englobaba los movimientos feministas y por los derechos civiles en los Estados Unidos, los movimientos estudiantiles en Francia, los movimientos medioambientalistas en Alemania occidental y otros similares. Para muchos de estos activistas, el discurso del medio ambiente proporcionó una nueva gramática de la política, una nueva forma

⁴⁶ Véase Jenks (1958, 246-248), donde se describe la necesidad de incorporar aspectos del Estado de bienestar en el derecho internacional para recuperar la iniciativa moral perdida por Occidente a consecuencia del gobierno colonial. Para una discusión sobre el trabajo académico de Wilfred Jenks en términos de cómo los internacionalistas de la posguerra “recibieron” el discurso sobre el desarrollo, véase capítulo 2.

⁴⁷ Véase Sachs (1992b, 26). El informe de la Comisión Brundtland declaraba en su párrafo introductorio: “Esta nueva realidad, de la que no hay escapatoria, debe reconocerse y *administrar*” (World Commission on Environment and Development 1987, 1, énfasis añadido).

⁴⁸ Véase también Habermas (1981).

de comprender el mundo, que no estaría constreñida por los límites del liberalismo o los excesos del marxismo-leninismo (véase, *p. ej.*, Habermas 1981).

Cuarto, a inicios de los años setenta, en numerosos países del Tercer Mundo, como la India y Brasil, mucha gente compartía un descontento similar con respecto a los supuestos efectos benéficos tanto del desarrollo como del proyecto de construcción nacional (véanse, *p. ej.*, Kothari 1993, Sethi 1993 y Mandani *et al.* 1993). Estas sensibilidades estaban comenzando a ser evidentes en los movimientos medioambientales populares, como el Chipko en el norte de la India⁴⁹. Este nacimiento del proceso de imaginar alternativas al Estado poscolonial encontró que el campo del medio ambiente era una tierra fértil para la articulación de estas alternativas.

Como resultado de la conjunción de estos factores, el discurso medioambiental tuvo un impacto temprano en las prácticas de las IBW⁵⁰. Inicialmente, el presidente del Banco, Robert McNamara, creó el cargo de consejero para el medio ambiente en el Banco en 1970 (Wade 1997), convirtiéndose en la primera institución internacional bilateral o multilateral en crear un puesto similar. Segundo, el Banco jugó un papel fundamental en la Conferencia de Estocolmo en 1972. El consejero para el medio ambiente del Banco, James Lee, fue una figura central en las reuniones preparatorias. Un funcionario directivo del Banco, Mahub ul Haq⁵¹, fue el autor del informe Founex, que se convirtió en la base de la Declaración, Principios y Recomendaciones de la Conferencia. Ul Haq también jugó un papel central en persuadir a los países en vías desarrollo de no retirarse de la conferencia. Finalmente, McNamara también estableció el liderazgo intelectual del Banco mediante discursos capitales en la Conferencia, aunque se centró más en los países desarrollados. Declaró con pasión que “son abrumadoras las pruebas de que más o menos un siglo de rápida expansión económica ha contribuido gradualmente a una *agresión acumulativa monstruosa contra la calidad de vida de los países desarrollados*” (McNamara 1981, citado en Wade 1997, 620).

Sin embargo, estos cambios fueron cosméticos y las IBW permanecieron insensibles a las preocupaciones medioambientales hasta mediados de los ochenta. Por ejemplo, solamente uno de los informes anuales del Banco entre 1974 y 1985 tiene una sección separada sobre el trabajo medioambiental del Banco (Wade 1997, 624). Surge naturalmente la pregunta: ¿por

⁴⁹ Para una discusión, véanse Omvedt (1993, capítulo 6) y Sethi (1993).

⁵⁰ El discurso sobre el medio ambiente ha tenido un efecto directo en la proliferación de otras instituciones internacionales, comenzando por la PNUD y continuando con los mecanismos de supervisión de cumplimiento de los tratados y el Servicio para el Medio Ambiente Global.

⁵¹ Mahhub ul Haq se convirtió en una de las fuerzas intelectuales más importantes en la reformulación del pensamiento sobre el desarrollo de la ONU, especialmente tras participar en los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD.

qué mostró el Banco esa indiferencia y por qué comenzó a cambiar después de 1985? Las razones para ello son complejas, pero pueden reducirse básicamente a dos conjuntos de factores.

El primero tiene su origen en que a pesar de la retórica temprana, el Banco nunca se tomó seriamente las preocupaciones medioambientales, excepto como una táctica de relaciones públicas para “esquivar las críticas externas” (Wade 1997, 621). Ello ocurrió porque las contradicciones no resueltas y continuas entre la lógica del desarrollo y la lógica del medio ambiente persistieron y no fueron “resueltas” hasta el informe de la Comisión Brundtland. El segundo procede de que el Banco comenzó a cambiar sólo cuando encontró resistencia de base durante los años ochenta por parte de muchos movimientos medioambientalistas y sociales en Occidente y en el Tercer Mundo. Estos factores deben examinarse en detalle.

Primero, las contradicciones entre medio ambiente y desarrollo continuaron persistiendo en varios niveles a lo largo de los setenta y hasta mediados de los años ochenta. La contradicción decisiva por excelencia se encontraba entre la lógica del crecimiento económico, que se basa en la explotación económica infinita del trabajo y los recursos económicos, y la lógica del medio ambiente, que parte de la premisa de los límites inherentes al crecimiento. Aunque el lenguaje de la “sostenibilidad” fue un esfuerzo valioso para resolver esta contradicción, nunca tuvo el suficiente éxito ni en la teoría ni en la práctica.

Una segunda contradicción se podría ver en la relación entre el medio ambiente y el alivio de la pobreza. A lo largo de los años ochenta, los países en desarrollo asumieron que el medio ambiente era irrelevante para el alivio de la pobreza, que proporcionaba la partitura moral del Estado poscolonial (Sachs 1992b, 29). El ejemplo más destacable de esta actitud lo tenemos en el comentario de la primera ministra Indira Gandhi, en la Conferencia de Estocolmo en 1972, de que la pobreza era el peor contaminante del mundo⁵². La idea se construía sobre la noción de que las preocupaciones medioambientales, como la contaminación, relacionadas con la calidad de vida, sólo eran apropiadas en las sociedades occidentales ricas y que, por lo tanto, las sociedades pobres que se estaban industrializando no se podían permitir esos lujos. Esta actitud tuvo también su reflejo en los internacionalistas, como R.P. Anand (1980), que favorecieron las preocupaciones desarrollistas sobre las medioambientales.

Esta contradicción se resolvió en gran medida a un nivel retórico por el Informe de la Comisión Brundtland en 1987, que declaraba: “La pobreza

⁵² Para un relato de las posiciones de varios de los países en vías de desarrollo en la Conferencia de Estocolmo, véase Sohn (1973). Como la AGNU declaró antes de la Conferencia, “ninguna política medioambiental debería afectar las posibilidades de desarrollo presentes o futuras de los países en vías de desarrollo”. Véase Naciones Unidas (1987, 49-50).

reduce la capacidad de los pueblos de usar sus recursos de una manera sostenible; intensifica la presión sobre el medio ambiente... Una condición necesaria pero no suficiente para la eliminación de la pobreza absoluta es una elevación relativamente rápida de los ingresos per cápita en el Tercer Mundo” (World Commission on Environment and Development 1987, 49-50). De esa forma, la contradicción se resolvía a favor del desarrollo, al preservar la necesidad del crecimiento económico, siempre y cuando fuera sostenible. El efecto neto de este informe fue la consolidación del discurso de la sostenibilidad, que alargó nuevamente la vida del “desarrollo”. El discurso de la sostenibilidad proporcionó un conjunto de razones nuevas y más insidiosas para gestionar a las “masas oscuras, pobres y hambrientas” del Tercer Mundo. La lógica del discurso era la siguiente: a) el pobre, y no sólo el rico, puede dañar el medio ambiente debido a prácticas no sostenibles y, por lo tanto, la pobreza es insostenible medioambientalmente; b) por esta razón se necesita administrar a los pobres para asegurar que sus prácticas sean sostenibles; c) puesto que la forma de reducir las prácticas no sostenibles del pobre es en última instancia hacer que el pobre sea rico, el centro de la estrategia debe ser el crecimiento económico. Por consiguiente, la retórica del desarrollo completó un ciclo completo, y prácticas que habían sido desacreditadas volvieron a resucitar bajo la nueva enseña del “desarrollo sostenible”.

De hecho, el informe Brundtland señaló el comienzo del ascenso de una “ecocracia” global, que resolvió ingeniosamente la tensión entre desarrollo continuo y medio ambiente que constituía el centro de las críticas más radicales de los años setenta a los “límites del crecimiento” (Escobar 1995, 193). La visión ecodesarrollista que se contenía en el Informe reproducía los aspectos centrales del discurso del desarrollo, incluyendo los conceptos de necesidades básicas, población, recursos, tecnología y seguridad de los alimentos. Aún más importante, el Informe presentaba una noción de desarrollo sostenible que comenzó a ver en la pobreza un problema medioambiental y a los pobres como si fueran masas de campesinos irracionales que destruían sus bosques y caían en prácticas “no sostenibles” como la agricultura migratoria (Escobar 1995, 195). Con ello se transfirió a otra parte la visibilidad y la culpa de los grandes contaminadores industriales de Occidente y el Tercer Mundo, al igual que los aspectos predatorios y explotadores de la ideología desarrollista. Todavía más importante es que este análisis permitió la reorganización y expansión de las IBW mediante la referencia específica y la invocación a las masas “irracionales” del Tercer Mundo. Este “Otro” había llegado a ser simplemente indispensable para la propia definición y existencia de la esfera internacional.

El resultado final de esta transferencia es que la ecología y la economía se ven ahora como cercanamente relacionadas (como lo están etimológicamente) y que “la ecología razonable es buena economía”, como lo ex-

presó el presidente del Banco Mundial Barber Conable (citado en Escobar 1995, 197). La ecología se ha convertido en una forma superior de eficiencia y la planeación medioambiental ha llegado a ocupar un lugar central en el desarrollo. Sin embargo, las viejas tensiones y contradicciones continúan persistiendo y así se puede ver en la Declaración de Río de 1992, entre el “derecho al desarrollo” (principio 3) y el “desarrollo sostenible” (principio 4), o cuando se define el alivio de la pobreza como un requisito para el desarrollo sostenible (principio 5)⁵³.

La resistencia de base y la expansión de las IBW

Desde mediados de los años ochenta, el Banco ha crecido exponencialmente en el área del medio ambiente (*tabla 5.3*). El número de especialistas en medio ambiente empleados por el Banco creció de cinco a mediados de los años ochenta a 301 una década más tarde (Wade 1997, 630, 634). Los recursos presupuestales para el medio ambiente crecieron un 90% anualmente durante el mismo período, mientras que los destinados a la agricultura y explotación de bosques disminuyeron un 1% anual (Wade 1997, 630). Después de 1987, los procedimientos previos de aprobación medioambiental se hicieron obligatorios y se abrió un nuevo portafolio de proyectos medioambientales (Wade 1997, 611-612). Este colosal incremento en tamaño y actividad desde mediados de los años ochenta no fue accidental. Coincidió con lo que es tal vez el enfrentamiento más intenso que haya habido entre grupos de base y cualquier organización internacional. Desde finales de los setenta y todavía más desde mediados de los ochenta, muchos movimientos sociales y medioambientales occidentales y del Tercer Mundo comenzaron a atacar al Banco Mundial como un profanador conspicuo del medio ambiente y un destructor de formas de vida.

El impacto de la presión externa popular para la reforma interna del Banco rara vez se reconoció abiertamente, y mucho menos se permitió que se pensara que el Banco cedía a exigencias “políticas” o extrafinancieras de actores no estatales, con los cuales no se relacionaba tradicionalmente. Sin embargo, el activismo desde abajo estaba comenzando a tener un impacto. Por ejemplo, el consejero medioambiental del Banco declaró con respecto a la formulación de una política de derechos indígenas a inicios de los ochenta:

Hubo un cierto número de grupos externos que fueron bastante vociferantes... grupos como Amnistía Internacional, el Grupo Harvard para la Supervivencia Cultural... y otros nos llamaron la atención sobre esto... No perdieron tiempo a la hora de recriminarnos y era

⁵³ Véase la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, U.N. Doc. A/Conf.151/5/Rev. 1, 1992.

Tabla 5.3
Indicadores del trabajo del Banco Mundial
para el medio ambiente, 1975-1995

Indicador	1975	1980	1985	1990	1995
Personal	2	3	5	106 (270)	162 (300)
Préstamos (en millones de dólares USA)	n.d.	n.d.	15	180	990
Informes del Banco					
Medio ambiente	13	46	57	196	408
Pobreza	16	57	16	95	210
Total	635	968	1.238	1.593	1.760

Fuente: Wade (1997, 612, tabla 13-1).

justo. Y así... mi oficina se colocó al frente y... comenzó a diseñar... una política para pueblos indígenas que pudiera ser aplicada por el Banco⁵⁴.

Como resultado, el Banco adoptó varias medidas importantes antes de mediados de los años ochenta, tales como una política para la relocalización involuntaria de personas afectadas por proyectos en 1980, una política para el tratamiento de los pueblos indígenas en 1982 y una nueva Declaración para un Manual de Operaciones, que fijaba las directrices para la auditoría medioambiental previa a los proyectos en 1984 (Wade 1997, 630, 634). Sin embargo, sólo en su enfrentamiento con la resistencia de base del Tercer Mundo el Banco comenzó a reorientarse y expandirse en nuevas direcciones. Hubo dos momentos decisivos en el enfrentamiento entre la resistencia de base y el Banco que tuvieron un impacto decisivo en su evolución hacia un discurso de desarrollo sostenible.

Polonoroeste

El primero de estos momentos surgió del proyecto de Polonoroeste en Brasil, entre 1979 y 1989. El objetivo principal de este proyecto era pavimentar una autopista de 1.500 km desde la región central-sur de Brasil, densamente poblada, hasta el noroeste amazónico, escasamente poblado (Wade 1997, 637). El proyecto era colosal y suponía un esfuerzo integral de planeación regional, con planes para carreteras alimentadoras, nuevos asentamientos poblacionales, disposiciones de salud pública y creación de reservas ecológicas y amerindias. El área afectada era tan grande como California o el Reino Unido. El Banco Mundial, que era la única fuente no brasileña de financiación, aprobó cinco préstamos para este proyecto, que sumaban más de 457 millones de dólares, entre 1981 y 1983 (Wade 1997, 637).

⁵⁴ Entrevista con James Lee, especialista en salud pública y asesor medioambiental, en el Programa de Historia Oral del Banco 3-4 (4 de abril de 1985), citado por Wade (1997, 630).

A pesar de algunas reservas manifestadas por funcionarios del Banco, este proyecto fue apoyado totalmente porque el Banco presidido por McNamara lo vio como un proyecto histórico, que no sólo conquistaría la “última frontera del mundo”, sino que también tenía como racionalidad fundamental el alivio de la pobreza (Wade 1997, 638-639). Sin embargo, el Banco fue consciente todo el tiempo de que dada la sensibilidad de los temas involucrados, como la protección de los amerindios, “el control sería difícil y la mala publicidad inevitable. Permanecería como un proyecto de alto riesgo, pero que valía la pena hacerse” (citado en Wade 1997, 644). Para quién “valía la pena hacerse” y quién iba a soportar los “altos riesgos” no eran cosas que se discutieran nunca explícitamente, porque todo el mundo sabía que los riesgos reales serían soportados por las víctimas del proyecto y no por el Banco. Aunque se construyó la autopista, las partes restantes del proyecto iban muy por detrás de lo planeado. Había problemas adicionales creados por el flujo de nuevos colonos y las consecuentes amenazas a la ecología y a los amerindios del área⁵⁵. Según ascendieron los costos medioambientales y humanos del proyecto, el Banco intentó evaluar y encargarse del proyecto internamente, pero se lo dificultó su burocracia, que confundió al Consejo de Dirección del Banco con falsas garantías de cumplimiento satisfactorio del proyecto (Wade 1997, 649-650)⁵⁶.

Entre tanto, las presiones reales continuaban aumentando, no sólo por los relatos de las ONG sobre el impacto catastrófico del proyecto en la ecología y en los amerindios⁵⁷, sino también por la atención en aumento de miembros del Congreso estadounidense comprometidos con el medio ambiente (Wade 1997, 652). Ciertamente, estos últimos no estaban motivados sólo por el destino de los amerindios en su crítica al Banco Mundial: las consideraciones políticas domésticas eran inseparables de sus acciones. Ello creó nuevos problemas jurídicos para el Banco, porque se pensó que estaba constitucionalmente limitado por sus Artículos del Acuerdo a comunicaciones exclusivas con los ministros de finanzas de las ramas ejecutivas y no con las ramas legislativas o con las ONG⁵⁸.

Un caso nos servirá de ejemplo. Después de recibir un informe crítico de una ONG con sede estadounidense sobre el proyecto en 1984, el Banco respondió con una carta bastante despreciativa. Tras recibir la carta, el senador Robert Kasten Jr., un conservador republicano de Wisconsin y Presidente de la Comisión Presupuestal del Senado para Operaciones en el

⁵⁵ Sobre los problemas creados por el proyecto, véanse Maybury-Lewis (1981) y Brunelli (1986).

⁵⁶ El Banco también suspendió un desembolso después de una auditoría crítica a mitad de término en 1985.

⁵⁷ Véanse Lutzenberger (1985), Rich, Stoel y Brambe (1985), Aufderheide y Rich (1985), Eckholm (1984).

⁵⁸ BIRD. Artículos del Acuerdo, artículo III, §2.

Extranjero, desafió al Banco. Esta situación planteó la cuestión de si el Banco debería responder ilegalmente a un legislador individual de uno de sus países miembros o insistir en tratar únicamente con el Departamento del Tesoro, que representaba al ejecutivo. Ibrahim Shihata, consejero general del Banco, aconsejó al presidente del Banco, Clausen, que se negara a tratar de manera directa con legisladores individuales, puesto que los Artículos del Acuerdo señalaban expresamente que las relaciones deberían ser únicamente con las ramas ejecutivas de los Estados miembros (Wade 1997, 655).

Este episodio muestra los límites explicativos de las críticas extremas antiimperialistas de las IBW, que afirman que son simples herramientas de la dominación capitalista, al igual que de las críticas liberales que condenan la captura de las IBW por el Occidente. En este caso, el Banco resistió la presión del senador estadounidense, pero por razones que a las ONG les parecen socialmente irresponsables. Aún más importante, las intervenciones occidentales se entrecruzaban en forma compleja con las políticas locales de los movimientos sociales del Tercer Mundo y con la política global de las ONG occidentales, que a menudo explotaban hábil y estratégicamente esas intervenciones para impulsar sus propios objetivos. Descartar estas intervenciones bajo la bandera de la soberanía y descartar a los movimientos sociales del Tercer Mundo por no ser lo suficientemente auténticos, ocasionó y sigue ocasionando el silenciamiento de las voces heterogéneas que emergen del Tercer Mundo.

Al final, los esfuerzos concertados dirigidos contra el proyecto de Polonoeste por los medios de comunicación estadounidenses, el Congreso estadounidense y las ONG de todo el mundo obligaron al Banco a reaccionar frente a las presiones⁵⁹. El resultado concreto fue la expansión del Banco. Se crearon cuatro nuevas divisiones regionales y un nuevo Departamento Central Medioambiental, y se hicieron obligatorios procedimientos de auditoría previa medioambiental para todos los proyectos (Wade 1997, 674). Eso no significó, sin embargo, que el Banco se estuviera apartando de su papel tradicional como institución del desarrollo. Como lo anotó su presidente Barber Conable, “el personal añadido ayudará a definir la política y a desarrollar iniciativas que *promuevan conjuntamente el desarrollo y la protección medioambiental*. Trabajarán para asegurar que la conciencia medioambiental es parte integral de las actividades del Banco” (Wade 1997, 673-674, énfasis mío). De esa forma, tratando de manejar la resistencia

⁵⁹ Otros acontecimientos políticos que surgieron en esos años añadieron presión adicional. En Brasil, el primer gobierno civil en veinte años había comenzado a gobernar en 1985 y tenía una actitud más flexible hacia el proyecto. Además, debido al llamado Plan Baker, dirigido a atacar la crisis de la deuda latinoamericana, el Congreso de los EE.UU. tenía que aprobar cualquier aumento de la contribución de capital de los EE.UU. al BIRD. Ello dotaba de un fuerte incentivo al Banco para llegar a un compromiso con el Congreso de los EE.UU., que veía una necesidad urgente de reforma en materia medioambiental en el Banco. Véase Wade (1997, 668).

generada por una amplia coalición de ONG occidentales y de amerindios, se terminó extendiendo la esfera de actividades del Banco dentro del nuevo ámbito del desarrollo sostenible como parte de un proceso más amplio de problematización de la supervivencia global (Escobar 1995, 194).

Narmada

El segundo momento clave en la evolución institucional de las IBW en el ámbito del desarrollo sostenible se refiere al proyecto del Valle de Narmada⁶⁰. Como resultado del impulso político ocasionado por las ONG y la oposición pública a este proyecto, el Banco se transformó como institución en tres niveles. Primero, nombró un panel de inspección prácticamente independiente en septiembre de 1993⁶¹, el primer órgano institucional de este tipo, que permitía a los individuos presentar acciones legales contra una institución internacional y al que las personas afectadas por el proyecto podían quejarse sobre el incumplimiento de las propias políticas operativas del Banco. Segundo, el Banco incorporó el núcleo central del medio ambiente en sus discursos sobre desarrollo, como se puede ver en el informe anual de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en su papel en la Cumbre de la Tierra convocada por la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Unced, por sus siglas en inglés) de 1992 y en el posterior establecimiento del Servicio Medioambiental Global (GEF, por sus siglas en inglés). También apaciguó su relación problemática con las ONG, que de ahí en adelante se convirtieron en socios en el desarrollo. Tercero, mediante la participación en la Comisión Mundial sobre Represas durante el desarrollo del Proyecto Narmada⁶², el Banco ha demostrado su

⁶⁰ Sobre las controversias en torno al proyecto del Valle de Narmada, véanse Rajagopal (2005), Fisher (1995), Baviskar (1995), Alvares y Billorey (1988), Special Issue on Dams on the River Narmada (1991).

⁶¹ Banco Mundial, Panel de Inspección del Banco Mundial, Resolución 93-10, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Resolución 93-6, Asociación para el Desarrollo Internacional, 22 de septiembre de 1993. El panel se compone de tres comisionados semiindependientes. Ha recibido veintitrés quejas desde su creación acerca de violaciones de la propia política del Banco. Para una discusión, véanse Shihata (2000), Bradlow (1993), Bradlow y Schlemmer-Schulte (1994).

⁶² Sobre la Comisión Mundial de Represas, véase su página Webb en <http://www.dams.org>. Establecida en 1998, la Comisión consta de doce miembros elegidos de instituciones internacionales, el sector privado, ONG y movimientos sociales. En noviembre de 2000 presentó su informe final sobre la viabilidad ecológica, financiera, operativa, humana y social de las grandes represas. Se esperaba que tuviera un impacto importante en el Grupo del Banco Mundial que estaba financiando la construcción de grandes represas en países en vías de desarrollo, que se han convertido en la piedra de toque de los movimientos de resistencia de base amplia contra el desarrollo en esos países; el movimiento anti-Narmada es un buen ejemplo de esto. También se esperaba que tuviera un gran impacto en la forma en que el Banco Mundial y otros actores importantes del desarrollo conducirían sus asuntos en el futuro. Mientras que el informe tuvo alguna repercusión en la financiación de grandes represas por el Banco, ha fracasado en gran medida a la hora de tener un impacto significativo en la práctica del desarrollo tradicional, debido a la fuerte resistencia de la mayoría de los países frente a las recomendaciones del informe. Véase también Symposium Issue.

habilidad para vadear las críticas radicales a través de instrumentos burocráticos puestos a prueba, aunque el impacto de las conclusiones de la Comisión sigue siendo altamente impredecible y contingente en relación con la compleja interacción entre resistencia de masas, Estados miembros, intereses financieros y el Banco (*véanse* World Commission on Dams 2000, Dubash *et al.* 2001).

El proyecto del Valle de Narmada es un esquema desarrollista para aprovechar el río Narmada, uno de los más largos y menos explotados de la India, con el propósito de obtener energía hidráulica, agua potable e irrigación. Según los planes originales, debían construirse 30 represas grandes, 135 medianas y alrededor de 3.000 pequeñas a lo largo del río, que cruza tres Estados de la India central y occidental (Wade 1995, 687-688; Fisher 1995). De proporciones verdaderamente descomunales, la más grande de las presas, Sardar Sarovar, afectaría potencialmente por sí sola de 25 a 40 millones de personas, mientras que el canal que se construiría habría desplazado a 68.000 familias (Wade 1995, 688)⁶³. Estas víctimas humanas se sumarían a los costos medioambientales ya considerables en un fértil valle que hace alarde de una gran variedad de fauna y flora. Dado el gran número de personas afectadas, el reasentamiento se convirtió en el punto central de las campañas nacionales e internacionales contra el proyecto, más que el medio ambiente. Concebidas en el espíritu de construcción nacional de la posindependencia, las represas de Narmada eran verdaderamente imaginadas como “templos de la India”, como Nehru se refería a ellas. Varios factores aseguraron que Narmada se convirtiera en una *cause célèbre**, con un papel fundamental en la evolución del Banco como IBW, al igual que en la evolución el discurso del desarrollo sostenible.

Primero, una conciencia medioambiental creciente entre las clases descontentas media urbana y baja rural de la India, que habían estado encontrándose dentro de movimientos sociales a lo largo de todo el país desde inicios de los setenta, convirtieron a Narmada en una lucha simbólica que planteó varias cuestiones básicas sobre las estructuras económicas y políticas de la India y el lugar que las personas más vulnerables ocupaban en ellas. Esta conciencia se reflejó en varios movimientos sociales vigorosos con un fuerte énfasis en el medio ambiente en toda la India en los años setenta, como el Jharkland Mukti Morcha (en las áreas de baja montaña boscosa del Sur de Bihar), el movimiento Chipko (en las laderas del Himalaya en Uttar Pradesh), la Federación Nacional de Pescadores (en Kerela), el movimiento del Valle del Silencio (en Kerela) y los movimientos del pueblo por la ciencia (en Kerela, Uttar Pradesh y Tamil Nadu), y también en la

⁶³ También prometía irrigar 1,8 millones de hectáreas en Gujarat y otras 75.000 en Rajasthan, generar energía eléctrica para los tres estados, proporcionar irrigación a 2,5 millones de pobladores y agua potable a más de 29,5 millones. Véase Omvedt (1993, 267-268).

* En francés en el original. Literalmente “causa célebre” (*N. del T.*).

aparición de ONG dedicadas a temas medioambientales como el Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente en Nueva Delhi⁶⁴. El aspecto sobresaliente de estos movimientos era que atravesaban las barreras de clase e incluían una amplia coalición de campesinos, tribus, mujeres, granjeros, consumidores de clase media e intelectuales radicales (Wade 1997, 146-149). La lucha contra Narmada se convirtió en un impresionante movimiento medioambiental nacional (Rajagopal 2005).

Segundo, para las ONG internacionales, la lucha contra el proyecto de Polonoroeste había comenzado a ceder hacia 1987 y se embarcaron de buena gana en la lucha contra el proyecto de Narmada como continuación de su campaña contra la trayectoria medioambiental y social de las IBW⁶⁵. Como lo ha señalado Lori Udall (1995, 202) (desde el activismo), “Narmada se había convertido en el símbolo de un modelo de desarrollo altamente destructivo y en el ‘caso de ensayo’ para comprobar el deseo del Banco y su capacidad de solucionar los impactos sociales y medioambientales de sus proyectos”.

Tercero, el Congreso de Estados Unidos y varios órganos legislativos de algunos países occidentales habían comenzado a mostrar un gran interés en los temas medioambientales. La lucha en Narmada era la oportunidad perfecta de comprometerse con una lucha medioambiental de bajo riesgo en el Tercer Mundo.

Cuarto, a medida que el medio ambiente se fue convirtiendo en un discurso popular, el Banco, así como la academia y los gobiernos de todo el mundo, alteraron gradualmente su actitud hacia éste.

Además de los costos humanos y medioambientales del proyecto, hubo otros factores complicados que amenazaron su diseño y consecución. Por ejemplo, el proyecto se extendía a lo largo de tres estados, cada uno de los cuales tenía intereses políticos y económicos distintos en el proyecto y, por consiguiente, no tenían deseos de colaborar entre sí durante gran parte del proyecto. Gujarat tenía el máximo interés por su potencial de proporcionar irrigación y suministro de agua potable a su territorio interior seco. Madhya Pradesh mostraba escaso interés porque tenía muy poco que ganar, aun-

⁶⁴ Para una detallada discusión sobre el surgimiento de los movimientos medioambientalistas en la India, véase Omvedt (1993, capítulo 6, 127-149).

⁶⁵ El papel jugado por las ONG occidentales es un factor importante en el éxito o el fracaso (como quiera que se defina) de muchos movimientos sociales “locales”. Una perspectiva de los movimientos sociales se centra en la intersección entre esas movilizaciones culturales híbridas, en términos de cómo se consiguen los objetivos de los diferentes actores de un movimiento en el espacio sociocultural que producen sus interacciones. Ello tiene la ventaja de no tratar a todo Occidente como un lugar incapaz de solidaridad moral con los movimientos sociales “locales”. Esa aproximación moral justa simplemente carece de poder explicatorio. Para un ejemplo de esa clase de teorización sobre los movimientos sociales que hemos explicado aquí, véase Esteva y Prakash (1998, especialmente el capítulo 2).

que la gran mayoría de las personas afectadas por el proyecto, más del 80% de los 245 pueblos que tenían que ser inundados, se encontraban allí. Igualmente, Maharashtra tenía muy poco interés en el proyecto (Wade 1997, 688-689).

Dado que estos estados eran competentes para el manejo de los recursos acuíferos, según la estructura constitucional federal India, el Gobierno Central no podía ejercer mucha influencia sobre los estados, complicándose así el trabajo del Banco Mundial. Para empeorar las cosas, en 1987 el Banco se encontraba en medio de una reestructuración interna importante y estaba por ello internamente paralizado en relación con el desarrollo del proyecto. La alta circulación de gestores significó que el personal del proyecto tuviera poco tiempo para familiarizarse con éste, antes de que fueran trasladados a otros proyectos (Wade 1997, 697-698).

La India acudió al Banco Mundial para solicitar su ayuda en 1978, aunque el esquema había estado sobre la mesa de los planificadores nacionales durante décadas. El Banco preparó la primera fase del proyecto en 1979-1983, lo evaluó en 1983-1984 y aprobó un préstamo en 1985 de 450 millones de dólares. Según evolucionó el proyecto, la oposición de base contra el mismo se incrementó, comenzando a finales de los años setenta y acelerándose en los ochenta, ayudada por los procesos democráticos liberales de la India, incluyendo una prensa libre, libertades civiles y un cuerpo judicial independiente. La oposición fue dirigida por varios grupos⁶⁶; a nivel local, el más destacado de todos ellos era el Narmada Bachao Andolan (NBA) o Salvad el Narmada (una coalición nacional de grupos de derechos humanos y medioambientalistas, personas afectadas por el proyecto, académicos y científicos) y el *Environmental Defense Fund* (Fondo para la Defensa Medioambiental, EDF por sus siglas en inglés), una ONG de Washington, D.C. (Fisher 1995, 43, n. 24).

Cuando el Banco realizó en 1992 una auditoría independiente bajo la presidencia de Bradford Morse, conocida como la Comisión Morse, el proyecto Narmada había adquirido tal vez la reputación de ser el desastre humano y ecológico más famoso financiado por esta institución. El informe de la auditoría (Morse y Berger 1992) encontró que las propias directrices del Banco sobre reasentamiento y medio ambiente no se habían seguido y recomendó que éste “se retirara” del proyecto. El gobierno indio pidió a continuación que se detuvieran los desembolsos para el proyecto en marzo de 1993, cuando era claro que se cancelarían en cualquier caso. El Banco se salió del proyecto. La construcción de las represas continúa con financiamiento del sector privado y del Gobierno, y la oposición popular también continúa mediante una desobediencia

⁶⁶ Hubo y hay varios grupos de ONG que no se oponen a las represas como tales, pero que trabajan por conseguir una rehabilitación mejor para los expulsados de sus tierras. Destaca entre ellas Arch-Vahini, una ONG de Gujarat. Véanse Fisher (1995, 21-27) y Patel (1995).

cia civil intensa, a pesar de la represión gubernamental fuerte, la apatía pública e incluso la pérdida del apoyo judicial⁶⁷.

Sin embargo, el proyecto Narmada ha tenido un impacto duradero en el Banco. Se creó el Panel de Inspección en 1993 y se aprobó una nueva política de información en agosto del mismo año, haciendo la publicación de los documentos más sencilla y con ello más accesible (*véase* Wade 1997, 727).

La resistencia pública masiva que ha surgido contra el Banco en las dos últimas décadas no ha tenido precedentes. No existe otra institución internacional, con la excepción muy reciente de la OMC tras el colapso de la Ronda de Seattle en 1999, que haya tenido que manejar directamente una resistencia popular tan intensa en los últimos años, aunque como he sugerido, el enfrentamiento con las masas de Tercer Mundo es una característica bastante constante en la evolución de las instituciones internacionales desde el sistema de Mandato. El enfrentamiento con las “masas oscuras, pobres y hambrientas” del Tercer Mundo ha sido la clave para la proliferación de estas instituciones. Ha tenido lugar convirtiendo la sustancia de las críticas presentadas por los movimientos sociales en oportunidades para la construcción y el desarrollo de conocimiento general. He sostenido que tal compromiso es una característica bastante común en las instituciones internacionales (Kennedy 1987). Como afirmaba Foucault (1973) con respecto a la clínica, “puesto que la enfermedad sólo puede curarse si otros intervienen con su conocimiento, sus recursos, su piedad; puesto que un paciente sólo se puede curar en sociedad, es justo que la enfermedad de algunos se transformase en la experiencia de otros... lo que es benevolencia hacia el pobre se transforma en conocimiento que es aplicable al rico”. Las IBW revelan, como pocas instituciones internacionales lo hacen, cómo la “benevolencia hacia el pobre” se transforma en conocimiento y autoproliferación de lo “internacional”.

LA CONDICIONALIDAD Y LA TRANSFORMACIÓN DEL FMI

A pesar del hecho de que la gente asocia palabras como supervisión, ajuste estructural y condicionalidad con el Fondo Monetario Internacional (FMI), éstas sólo han existido en el vocabulario de esa institución desde finales de los años setenta y comienzos de los ochenta⁶⁸. De hecho, durante una parte

⁶⁷ En una sentencia claramente partidista, el Tribunal Supremo Indio ha etiquetado al movimiento como antirrepresión y ha permitido que continúe la construcción a pesar del incumplimiento reiterado de muchas de las decisiones jurídicas y compromisos anteriores.

⁶⁸ Véanse De Vries (1986), Guitián (1992), Hooke (1982) y Barnet (1993). Sobre el FMI y los países en vías de desarrollo, véase Gold (1971). De hecho, las obras académicas más recientes sobre el FMI tratan sobre el contexto de sus relaciones con el Tercer Mundo, especialmente en relación con la crisis de la deuda de los ochenta y los programas de ajuste estructural (SAP), las condi-

importante de su existencia, tuvo poca participación significativa en el Tercer Mundo. Durante sus dos primeras décadas, usó más de la mitad de sus recursos para tratar con las dificultades de la balanza de pagos de los países industrializados (véase Polak 1991). Por ejemplo, la conclusión del Acuerdo General de Préstamo (AGP) en 1962 anticipó una posible ayuda del FMI a gran escala a Estados Unidos, que no se habría permitido bajo las cuotas ordinarias. En noviembre de 1978, incluso los Estados Unidos usaron sus reservas en el FMI como parte de un ejercicio de estabilización (Polak 1991). En pocas palabras, el FMI tiene la autoridad legal y funcional para prestar a todos los Estados miembros, a diferencia del Banco Mundial, que se centra en los países en vías de desarrollo y transición.

Sin embargo, en la década que va de 1978 (cuando se adoptó la segunda enmienda a sus artículos) a 1989 (cuando se capeó la crisis de la deuda), el FMI se creó una nueva identidad⁶⁹.

Primero, el FMI se ha convertido primariamente en un prestamista para el Tercer Mundo, dejando a Occidente para los mercados de capital y los acuerdos regulatorios regionales. Así, ha llegado a ocupar una posición básica en la reproducción de las relaciones de poder entre Occidente y el Tercer Mundo.

Segundo, el crecimiento económico se reconoce ahora como un objetivo del FMI, aunque no se mencione en sus artículos como finalidad (Polak 1991, 17). De manera clara no es accidental que el crecimiento se acepte como una de sus finalidades exactamente en el mismo momento en que el Tercer Mundo aparece como su principal clientela; más bien, ello resultó de un intenso compromiso político con el Tercer Mundo.

Tercero, el papel de supervisión del FMI bajo el artículo 4 del Acuerdo se extendió sensiblemente a través de las nuevas herramientas políticas y de intervención al servicio de la condicionalidad, que eran y son puestas en marcha mediante el Servicio de Ajuste Estructural (SAE), el Servicio Re-

cionalidades y el impacto social y político que las acompañan. Los ejemplos incluirían: Cornia, Jolly y Stewart (1987), Broad (1988), Guitián (1981), Gold (1979), Williamson (1983), Payer (1974), Conrad (1989), James (1998) y Pastor (1987). Para una crítica temprana al FMI en relación con los temas que se desarrollan en este capítulo, véase Rajagopal (1993). Véase también Bradlow (1996).

⁶⁹ Esta nueva identidad también fue determinada fundamentalmente por la decisión de los EE.UU. de retirarse del Estándar Oro en 1971, por la aparición de los mercados internacionales de capital en los setenta y la consiguiente pérdida del papel del FMI como casa de compensación de las finanzas occidentales y, por último, por la crisis de la deuda de los países africanos y latinoamericanos en los años ochenta. No discutiré aquí esos factores debido a la falta de espacio, pero debo observar que ellos no le restan nada a mi tesis general sobre la nueva identidad del FMI. Incluso si el FMI estaba buscando nuevos horizontes tras la "pérdida" de Occidente en los setenta, eso no explica la intensidad ni la dirección de su crecimiento. Para esa explicación, sostengo que es necesario mirar la forma en que el FMI contuvo la energía popular desatada por los movimientos sociales del Tercer Mundo.

forzado de Ajuste Estructural (SRAE) y ahora bajo la Financiación para Ajustes de Alto Impacto (FAAI)⁷⁰. En este nuevo papel, el ajuste estructural y la condicionalidad se han llegado a ver como herramientas para el alivio de la pobreza (véase, *p. ej.*, Landell-Mills 1988), aunque el FMI no está legalmente obligado a promocionar este último objetivo.

Cuarto, el FMI está hoy en día completamente comprometido con el discurso del alivio de la pobreza tanto como el Banco Mundial y ha renombrado como Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza al antiguo SRAE⁷¹. Este empeño, como lo señala el FMI, “tiene como objetivo hacer que los esfuerzos para la reducción de la pobreza entre los miembros de bajos ingresos sean un elemento decisivo y más explícito de una estrategia económica renovada orientada hacia el crecimiento” (World Bank 1999). Este descubrimiento de la pobreza como dominio de intervención del FMI coincide con un nuevo énfasis en el alivio de la deuda, por ejemplo, en la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (IPPAE) (Andrews *et al.* 2000), que permitiría a los países elegibles reducir la carga de la deuda externa a niveles que “les dejen pagar cómodamente sus deudas mediante las ganancias de la exportación, ayudas y flujos entrantes de capital” (IMF 1999b). Así, el FMI ha llegado también a comprometerse con las “masas pobres, oscuras y hambrientas” del Tercer Mundo en el proceso de expansión de su ámbito de actividades.

Quinto, el FMI se ha comprometido también con las llamadas preocupaciones no económicas, como el alivio de la pobreza, la distribución del ingreso, la protección del medio ambiente, la reducción del gasto militar y la anticorrupción, aunque lo racionaliza en términos de su impacto sobre la balanza de pagos (Polak 1991, 24-33). La frase definitoria que se ha usado para señalar este cambio tectónico ha sido la de “buen gobierno” (IMF 1997c, OCDE 1995, UNDP 1997b, World Bank 1994, Gathii 1999a).

Este cambio total en la identidad institucional del FMI no ha ocurrido automáticamente, como resultado de un proceso de aprendizaje sencillo, ni tampoco conlleva de ninguna forma real un compromiso total con las preocupaciones no económicas en el desarrollo de sus políticas y programas. *Sin embargo, los cambios muy reales que han tenido lugar en sus prácticas institucionales en las dos últimas décadas han ocurrido única-*

⁷⁰ Estos servicios son complementarios de los otros, como el Servicio para la Financiación del Petróleo, el Servicio de Compensación Financiera, el Servicio de Financiación Suplementaria y el Servicio de Fondos Extendidos. Véase Rajagopal (1993, 91).

⁷¹ Véase Comunicado del Comité Interino del Consejo de Gobernadores del FMI, 26 de septiembre de 1999 (disponible en <http://www.imf.org>). Los cambios en el Trust Instrument SRAE consistieron en renombrar el servicio y redefinir sus objetivos; fueron aprobados por el Comité el 21 de octubre de 1999 y se hicieron efectivos el 22 de noviembre de ese mismo año. Véase IMF (1999a) y Suplemento 1 (22/11/99).

mente porque el FMI se ha comprometido con las preocupaciones políticas, no económicas y sociales (véase la discusión infra). Como ordenó su Comité Ejecutivo en las nuevas directrices de 1997 al personal del Banco, ahora es “legítimo buscar información sobre la situación política de los países miembros como un elemento esencial para juzgar las perspectivas de cumplimiento de la políticas [fijadas por el Banco]” (Gathii 1998, 46).

A pesar del reconocimiento frecuente de que tiene excluido realizar consideraciones políticas y no económicas según sus artículos⁷², el FMI ha creado compleja y ambivalente con las fuerzas que generan esas preocupaciones en el Tercer Mundo, expandiendo su propio dominio institucional en el proceso.

El FMI no se enfrenta a los movimientos populares a nivel local gracias a su modo de financiación, que se centra en la financiación de políticas más que en la de proyectos como hace el Banco Mundial. Sin embargo, eso no le ha impedido evocar lo “social” como una parte central de su intervención política. Las fuerzas que generan lo “social” son fundamentalmente los países del Tercer Mundo, que quisieron mostrar su fuerza política y económica en la ONU en los setenta en la forma de reivindicación de un nuevo NOEI, las revueltas populares de los pobres contra las políticas de ajuste estructural (PAE) impuestas por el FMI en los años ochenta, y los movimientos de derechos humanos y medioambientales de finales de los ochenta y los noventa. En cada una de estas fases, el FMI ha incorporado nuevas palabras en su vocabulario que han transformado gradualmente su carácter y agrandado el rango y la magnitud de su poder frente al Tercer Mundo.

Comprometiéndose con el Tercer Mundo: hacia el “desarrollo”

La transformación del FMI de una institución monetaria a corto plazo en una institución para el desarrollo y la financiación a largo plazo en las últimas dos décadas ha sido el aspecto más visible y significativo en la naturaleza cambiante de sus relaciones con el Tercer Mundo (*véanse Pastor 1987, 251; Rajagopal 1993, 91*). El principal propósito del FMI según sus artículos es proporcionar asistencia financiera a corto término a los Estados miembros que experimenten déficit en su balanza de pagos (IMF 1945, artículo 1 [v]). Este énfasis en la financiación a corto plazo y los déficit de la balanza de pagos distinguía originalmente al FMI del Banco Mundial, que debía proporcionar financiamiento a mediano y largo plazo para desarrollo (Gold 1979). El objetivo excluyente de ocuparse de los déficit de la balanza

⁷² En las directrices de agosto de 1997 para su personal, el Comité Ejecutivo del FMI señaló que las valoraciones del Fondo no estarían influenciadas por “la naturaleza del régimen político de un país” y que “el FMI no debería actuar en nombre de un país miembro con el propósito de influenciar el comportamiento o la orientación política de otro país” (James 1998, 46). La esquizofrenia sobre la política se ha hecho muy común en organizaciones funcionales como el FMI.

de pagos también significaba que el FMI no tenía que prestar atención al crecimiento económico y podía defender políticas deflacionistas, antipopulares, que tuvieran un impacto grave sobre los pobres, como la eliminación de los subsidios alimentarios y los servicios de bienestar (Rajagopal 1993, 90). Esta estrecha aproximación monetarista, que convertía el objetivo de la balanza de pagos en un fin en sí mismo, fue sometida a abundante crítica, puesto que se pensaba que descuidaba otros objetivos del FMI⁷³. Como observa Sidney Dell (1983, 18), “es una distorsión de las prioridades del FMI, de las prioridades del artículo 55 de la Carta de la ONU y de la Estrategia Internacional para el Desarrollo diseñada según esa Carta”.

El FMI escogió tratar esas críticas como si estuvieran dirigidas hacia las cuestiones de crecimiento y no contra el FMI en sí mismo. Buscó mitigar las críticas proporcionando recursos para períodos de tiempo más largos con bajos condicionamientos y defendiendo que sus programas no retrasaban el desarrollo (Pastor 1987, 251). Sin embargo, esta mitigación se demostró insuficiente y, con el paso del tiempo, el FMI ha llegado a admitir que el crecimiento es un hecho que está en el corazón de sus propósitos. Como Michel Camdessus, director ejecutivo del FMI, declaró en 1990: “Nuestro objetivo principal es el crecimiento. En mi opinión, no existe ya ninguna ambigüedad acerca de esto. Es hacia el crecimiento que se dirigen nuestros programas y su condicionalidad. Es con una visión hacia el desarrollo que desempeñamos nuestra responsabilidad especial de ayudar a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos” (citado en Polak 1991, 19).

Esta convergencia hacia el crecimiento se ha expandido en los últimos años para incluir dimensiones no monetarias que revelan el nuevo ámbito de poder del FMI. Como siguió explicando Camdessus, lo que tenía en mente era “crecimiento de alta calidad y no crecimiento momentáneo y efímero, alimentado por la inflación y el exceso de préstamos, o crecimiento a costa de los pobres o del medio ambiente, o crecimiento conducido por el Estado” (citado en Polak 1991, 19). Por lo tanto, el FMI ha llegado a aceptar una noción de crecimiento que tiene un gran parecido con la noción de desarrollo del Banco Mundial. Aunque existen diferencias significativas entre las dos instituciones en relación con su filosofía institucional, objetivos y prácticas, no se puede negar que el FMI ha adquirido esta nueva identidad como resultado de su compromiso con las cuestiones generadas sustancialmente por los mismos movimientos sociales de “masas pobres, oscuras y hambrientas” del Tercer Mundo que lo han impactado profundamente. Estas cuestiones han estimulado al FMI a comprometerse con lo “social” como un nuevo campo discursivo de desarrollo representado como crecimiento.

⁷³ Para diferentes corrientes de la crítica, véase Pastor (1987, 250-254).

El nuevo rostro de la condicionalidad

La principal herramienta de política económica que ha desarrollado el FMI para cumplir con su nuevo mandato es la condicionalidad. En términos simples, condicionalidad significa que los recursos proporcionados por el FMI estarán condicionados a ciertas medidas de políticas públicas que el Estado miembro debe cumplir como parte del programa de estabilización aprobado por el FMI⁷⁴. Originalmente, las condiciones se referían sobre todo a reformas macroeconómicas y a las medidas de políticas públicas necesarias para estabilizar la economía. Más o menos en la última década, la aceptación creciente del desarrollo, los derechos humanos, las ONG medioambientalistas y los movimientos sociales han hecho surgir el debate sobre cuál es la actitud apropiada que se debe adoptar en relación con las condiciones impuestas por el FMI. ¿Se deben apoyar o se les debe presentar oposición? ¿Deberían ir dirigidas esas condiciones a fines social o moralmente justos como necesidades básicas, protección medioambiental e incluso derechos humanos?⁷⁵ ¿Cómo puede el FMI imponer esas condiciones sin violar sus artículos, que le impiden considerar factores no económicos en sus decisiones? ¿A qué nivel de compromiso un Estado miembro tiene que cumplir con estas condicionalidades no económicas, y hasta qué punto es realista esperar que tales reformas funcionen incluso cuando las élites gobernantes expresan de hecho su compromiso? El debate acerca de la condicionalidad se coloca, por lo tanto, en la línea de quiebre entre muchas dualidades contradictorias: entre una aproximación política o social y una financiera, entre financiación para proyectos o para políticas, y entre apropiación nacional y responsabilidad internacional. Estas dualidades han estructurado los términos según los cuales se conduce el debate sobre la condicionalidad y han determinado así los límites externos de la política de la producción de conocimiento por el FMI.

Los resultados concretos de este debate en relación con el Banco Mundial se pueden ver en distintos niveles. Primero, aunque se reconoce fácilmente que la condicionalidad fracasa más a menudo de lo que tiene éxito, las IBW y varias ONG continúan insistiendo en el valor de ésta. Por ejemplo, tanto el Banco Mundial como el FMI han concluido en estudios recientes que usar la condicionalidad para inducir cambios de políticas es extremadamente difícil (Wood 1999). Sin embargo, tanto las IBW como las ONG no pueden prescindir de la condicionalidad: las primeras la necesitan

⁷⁴ Véanse Gold (1979) y Guitián (1981). No todos los recursos del FMI se sujetan a la condicionalidad de programas de estabilización; un país puede usar los recursos del FMI incondicionalmente hasta el límite de su cuota. Véase IMF (1945, artículos V [6], XXX [c]).

⁷⁵ Sobre la condicionalidad de necesidades básicas, véase Gerster (1982). Sobre la condicionalidad de derechos humanos, véase Rajagopal (1993, 104-106). Sobre la evolución de la condicionalidad del FMI, véase James (1998).

para justificar los préstamos y la asignación continua de ellos a los Estados miembros, es decir, para justificar su propia existencia, mientras que las últimas la necesitan para influenciar el comportamiento de los Estados del Tercer Mundo, que son normalmente los objetivos de sus intervenciones benevolentes. Como se ha sugerido recientemente, “desde mediados de los ochenta, la actividad de financiación se ha justificado a menudo en términos de los beneficios de las políticas adoptadas como resultado de las cláusulas de condicionalidad. Las políticas públicas se han convertido en los proyectos, reemplazando la inversión en infraestructura física por la inversión en infraestructura económica. *Los préstamos se justifican por los cambios de políticas en lugar de lo contrario*” (Wood 1999, 4). La condicionalidad, por lo tanto, ha surgido como un elemento crucial en la expansión y proliferación de las IBW.

Segundo, las tensiones entre los fracasos de la condicionalidad, por un lado, y las presiones por hacerlas más “sociales”, por otro, han proporcionado a las IBW la oportunidad de producir nuevos términos para el discurso del desarrollo que indiquen los aspectos cambiantes de su relación con el Tercer Mundo. Hay dos términos de especial relevancia: “apropiación” y “selectividad” (Wood 1999). La apropiación se deriva de la idea de que la condicionalidad no puede tener éxito a menos que los gobiernos a los que va dirigida se “apropien” de ella, de forma que la apropiación de los programas por sus destinatarios se convierte en un importante factor en su cumplimiento (Wood 1999, 21). La noción de “apropiación” evoca poderosas imágenes sobre la propiedad y la democracia. Sin embargo, es al final un concepto carente de significado, porque la cuestión real se refiere a aquellos cuya propiedad se encuentra comprometida: ¿es la del Estado o la de la comunidad local? Dado que el énfasis del FMI se coloca en el Estado o el mercado, es extremadamente improbable que el concepto de “apropiación” se interprete de manera amplia para permitir que las personas más vulnerables defiendan espacios vitales bajo esta bandera. Sin embargo, mientras estas cuestiones permanezcan sin resolver, aquellos que sufren las pérdidas continuarán oponiéndose a los costos sociales que se derivan en nombre de la condicionalidad.

La selectividad se basa en la idea de que los donantes deberían ser más selectivos con los gobiernos que están dispuestos a apoyar (Wood 1999, 22). El criterio para esa discriminación no es autoevidente en absoluto, pero se supone que incluye una buena política del medio ambiente y un gobierno “limpio”, que no se haya involucrado en represiones masivas como la Junta de Burma (Wood 1999, 34). Estos criterios en última instancia se contradicen y fracasan por sí mismos. La ausencia de una buena política es la que lleva a la crisis financiera que demanda una intervención basada en la condicionalidad en primer lugar; por lo tanto, un buen entorno político no

puede ser un criterio para la discriminación positiva. Además, este criterio fija el límite para la discriminación positiva en un nivel ilógicamente bajo, al sugerir que únicamente no deben apoyarse regímenes como la Junta de Burma. De hecho, hay niveles de diferentes tipos de represión que tienen la misma importancia para aquellos que la están padeciendo, por ejemplo, la represión de los movimientos sindicales en las economías de los Tigres de Asia del Este. Al deslegitimar un nivel de represión, este criterio permite la normalización de formas de represión supuestamente menores. Por ello, la invención de estos nuevos términos del discurso ha tenido como resultado finalmente la reconstitución del ámbito de intervención que ha permanecido en sí mismo igual: el Tercer Mundo, sus masas pobres, hambrientas, oscuras y que sufren represión. La condicionalidad se ha convertido en el campo discursivo para el desarrollo de todas las “estrategias anónimas” por parte de las IBW a través de las cuales constituyen y reconstituyen el Tercer Mundo y, en ese proceso, a sí mismas.

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha delineado una comprensión de las IBW como “instituciones totales y austeras”, en el sentido de Foucault, que han tenido una relación compleja con la resistencia del Tercer Mundo. Los movimientos medioambientales y de varios otros tipos han sido los que han presentado esa resistencia durante los años sesenta, setenta y ochenta. La afirmación básica ha sido que son los procesos mediante los cuales las IBW han tratado con esa resistencia, y no tanto la resistencia en sí, los que demuestran la centralidad de la resistencia en la formación de las agendas institucionales cambiantes de las IBW. En concreto, la invención de la pobreza y del medio ambiente como ámbitos de intervención muestra cómo la resistencia del Tercer Mundo alimenta la proliferación y la expansión de las IBW, y cómo simultáneamente en ese proceso, la resistencia del Tercer Mundo viene moderada y controlada. Esta dialéctica entre resistencia y cambio institucional apenas es reconocida por las IBW, que ven su evolución como gobernada únicamente por las leyes de la economía, las finanzas o sus Artículos del Acuerdo. Desde el punto de vista aquí defendido, importa menos que los programas para el alivio de la pobreza nunca hayan aliviado la pobreza o que la condicionalidad nunca haya conseguido sus fines políticos. Más bien, estas intervenciones específicas tienen sus “efectos-instrumento” que redundan en la autoridad y la expansión de las instituciones internacionales.