

José Antonio Sanahuja

C O L E C C I Ó N L I B R O S D E E N C U E N T R O

ALTRUISMO, MERCADO Y PODER



El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza



ALTRUISMO, MERCADO Y PODER

José Antonio Sanahuja Perales

ALTRUISMO, MERCADO Y PODER

El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza



ALTRUISMO, MERCADO Y PODER

El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza

Dirección colección: Gonzalo Fanjul

Coordinación producción: Elisa Sarsanedas

Diseño cubierta: CUÏC

Primera edición: junio de 2001

© Autoría: José Antonio Sanahuja Perales

© INTERMÓN OXFAM

Roger de Lluria, 15. 08010 Barcelona

Tel. 93 482 07 00 – Fax 93 482 07 07. E-mail: intermon@intermon.org

ISBN: 84-8452-096-X

Depósito legal: B.26.609-2001

Realización: Ediciones OCTAEDRO

Impresión: Hurope, s.l.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del «copyright», la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento

Impreso en papel exento de cloro

Impreso en España

Printed in Spain

*Para Manuela, Héctor y Óscar,
Porque hemos crecido juntos.*

ÍNDICE

Agradecimientos	13
Introducción	15
I El Banco Mundial: aproximación a una institución singular	21
1.1 Organización internacional, intermediario financiero: visión de conjunto del Banco Mundial	23
1.2 El Grupo Banco Mundial: instituciones, movilización de recursos e instrumentos de crédito	24
1.3 Gobernación y distribución del poder en el Banco Mundial: un reflejo de la desigualdad Norte-Sur	38
2 Los orígenes del Banco Mundial y el orden internacional de posguerra	45
2.1 La creación del Banco Mundial, el «multilateralismo hegemónico» de Bretton Woods y el orden internacional de posguerra	47
2.2 Implicaciones de Bretton Woods para el desarrollo y las relaciones Norte-Sur	54
2.3 Ortodoxia financiera y «apostolado» del desarrollo: el Banco Mundial en los años cincuenta	57
2.4 El Banco Mundial como agencia de desarrollo: la creación de la AIF	64
2.5 Del «asalto a la pobreza» a la crisis del desarrollismo: el Banco Mundial en la etapa McNamara (1968-1981)	70
2.6 El legado del periodo McNamara: pobreza, deterioro ambiental y politización del Banco Mundial	74

2.7	El impacto social y ambiental de los préstamos para proyectos: la política de grandes embalses como caso de estudio	81
3	Crisis de la deuda, ajuste obligatorio y «Consenso de Washington» (1982-1994): el Banco Mundial y las dinámicas de la globalización	111
3.1	El Banco Mundial y la crisis de la deuda	113
3.2	La aparición del ajuste estructural en las políticas del Banco Mundial	115
3.3	El Banco Mundial, en el tránsito del ajuste estructural al «Consenso de Washington»	123
3.4	Los efectos del ajuste y el «Consenso de Washington» en la pobreza	143
4	«Ajuste permanente» y crisis del modelo: el Banco Mundial en los años noventa	149
4.1	El fin de la guerra fría y la «marcha hacia el Este» del Banco Mundial	151
4.2	El ajuste en su laberinto: la crisis mexicana y los dilemas del «Consenso de Washington»	154
4.3	África subsahariana: ajuste y crisis de endeudamiento	157
4.4	La estrategia de reducción de la pobreza: límites y contradicciones	160
4.5	Las políticas ambientales del Banco Mundial y los dilemas del desarrollo sostenible	180
4.6	Cambios en la economía política global y crisis de relevancia: el Banco Mundial, medio siglo después de Bretton Woods	202
5	La etapa Wolfensohn y la renovación del Banco Mundial (1995-2000)	229
5.1	Vientos de cambio: la Presidencia de James D. Wolfensohn y las primeras iniciativas de reforma	231

5.2	Poniendo la casa en orden: Wolfensohn y la reforma administrativa	237
5.3	El compromiso de Wolfensohn con la calidad y la eficacia: del «Informe Wapenhams» (1992) al «Informe Meltzer» (2000)	249
5.4	La estrategia de lucha contra la corrupción, en un contexto de liberalización y debilitamiento del Estado	255
5.5	La crisis asiática, el «post-consenso de Washington» y los límites de la nueva estrategia de desarrollo	260
5.6	La deuda externa de los países más pobres y la iniciativa PPME/HIPC: ¿Mecanismo de salida o ajuste permanente?	279
5.7	Entre el cambio y la continuidad: el medio ambiente en la etapa Wolfensohn	296
5.8	Balance y perspectivas de una reforma inacabada	311
6	¿Intereses económicos o asociación para el desarrollo?: el Banco Mundial y la política española de cooperación	321
6.1	El Banco Mundial, un actor poco relevante en la política de cooperación española	323
6.2	De la adhesión a la «graduación». La actuación del Banco Mundial en España entre 1958 y 1977	325
6.3	España como miembro no prestatario: las relaciones con el Banco Mundial entre 1977 y 2000	329
6.4	La política española hacia el Banco Mundial: la primacía de los intereses comerciales respecto a los objetivos de desarrollo	332
6.5	La posición española en el Grupo Banco Mundial	343
6.6	La perspectiva oficial: una política en busca de mayor poder e influencia	347
6.7	La participación en iniciativas multilaterales vinculadas al Banco Mundial (FMAM e Iniciativa PPME) y la condonación de deuda externa	350

6.8	Los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española en las relaciones con el Banco Mundial	357
6.9	La integración del Banco Mundial en la política de cooperación al desarrollo	366
	Reflexiones finales	371
	Cronología del Banco Mundial	377
	Referencias bibliográficas	386
	Siglas y acrónimos	411

Índice de recuadros

1.	El Grupo Banco Mundial. Instituciones y afiliadas	26
2.	Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y Poder de Voto (año 2000)	40
3.	Reasentamiento forzoso, impacto ambiental y proyectos de desarrollo: las «Políticas de Salva guarda» del Banco Mundial	86
4.	Mobilización social y cambio de políticas: el Banco Mundial y las campañas de incidencia de las ONG	96
5.	Políticas de compensación y «redes de seguridad» en el marco del ajuste. Los «fondos de inversión social»	131
6.	El «Consenso de Washington»: una matriz de política económica	136
7.	Acomodando la realidad al «Consenso de Washington»: el Banco Mundial, Japón y <i>The East Asian Miracle</i>	140
8.	Metas internacionales de desarrollo para el año 2015	174
9.	El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)	186
10.	El Banco Mundial, el cambio climático y los intereses empresariales: el Fondo Prototipo de Carbono (FPC)	193
11.	Del «Consenso de Washington» (1989) al «Consenso revisado» (1996)	
12.	Comparación de la PPME-I y la PPME reforzada o PPME-II	284
13.	Agrupación de los países pobres muy endeudados (PPME) (febrero 2001)	287
14.	El oleoducto Chad-Camerún: la voluntad de cambio del Banco Mundial, a prueba	304
15.	El Banco Mundial en 2000: visión y agenda substantiva	314
16.	El Acuerdo Marco Ministerio de Economía-Banco Mundial de marzo de 1997	362

Agradecimientos

En el curso de esta investigación se han realizado entrevistas a diversas personas y entidades, incluyendo responsables de la política española de cooperación y de las relaciones con el Banco Mundial, y se ha contado con la colaboración de centros de investigación y ONG españolas e internacionales. De particular importancia para el capítulo sobre las relaciones entre España y el Banco Mundial ha sido la información proporcionada por la Subdirección General de Instituciones Financieras y Multilaterales (Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Ministerio de Economía), que se ha mostrado permanentemente abierta al diálogo. En las reuniones y entrevistas mantenidas han participado, por parte del Ministerio de Economía, Jaime Lorenzo García-Ormaechea y Ángel Martín Acebes, en el periodo en el que cada uno de ellos ha estado al frente de la Subdirección directamente responsable de las relaciones con el Banco Mundial; Federico Ferrer, representante de España ante este organismo y director ejecutivo en el bienio 1999-2000; Rocío Alberdi, Subdirectora General Adjunta de Instituciones Financieras Multilaterales; Alicia Montalvo, en el periodo en el que estuvo al frente de la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos; Oscar Vía Ozalla, Subdirector General de Fomento Financiero a la Exportación; Marga Ramón, Directora del Programa Banco Mundial, y Javier Moral Escudero, que facilitó información sobre el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); en el Ministerio de Asuntos Exteriores, José Matres Manso, Subdirector General de Relaciones Económicas Multilaterales y de Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre; y Elisa Valderrama, Jefa de Servicio de Organismos Internacionales de Cooperación.

El autor también quiere dejar constancia de su agradecimiento a Angela Wood y Alex Wilks, del Bretton Woods Project, por su apoyo documental e informativo, y a Bruce Rich, por facilitarme textos inéditos y sus reflexiones sobre el periodo Wolfensohn. En este documento también se han tenido en cuenta las valiosas observaciones de Susana Esteban, Consejera en la

Vicepresidencia de Europa del Banco Mundial, y los comentarios de Manuel de la Rocha, del departamento regional de Europa y Asia Central.

El reconocimiento también se extiende a Mabel González Bustelo, que ha participado como ayudante de investigación para el capítulo sobre las relaciones entre España y el Banco Mundial. A lo largo de todo el trabajo de investigación se ha contado con el apoyo entusiasta y la comprensión de los integrantes del Departamento de Estudios y Relaciones Institucionales de INTERMÓN OXFAM, con especial referencia a Gonzalo Fanjul, José María Vera y Paloma Escudero, que tuvo la idea original que ahora se materializa en estas páginas. Un agradecimiento especial está dirigido a Marta Arias, responsable de deuda y organismos multilaterales de ese Departamento, cuyo aliento y apoyo ha sido determinante en la fase final de su elaboración. Ninguna de estas personas, no obstante, es responsable de las opiniones, omisiones o errores que puedan encontrarse en este libro.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Este libro es el resultado de una investigación impulsada por el Departamento de Relaciones Institucionales de Intermon Oxfam con el propósito de analizar el papel del Banco Mundial en la cooperación internacional para el desarrollo y en el marco más general de la «arquitectura financiera internacional», y para examinar, más en particular, la coherencia y la articulación de las relaciones entre España y el Banco Mundial en el marco de la política española de cooperación. Uno de los resultados de la Investigación fue un amplio informe sobre esta última cuestión, que se dio a conocer en abril de 2000, coincidiendo con las reuniones de primavera de las Instituciones de Bretton Woods, tras haber sido debatido con los responsables de las relaciones con el Banco Mundial en la Secretaría de Estado de Comercio. Ese informe, que constituyó el primer estudio realizado sobre esa materia en España, ha sido revisado y actualizado y ha servido de base para la elaboración del capítulo 6 de este libro.

El libro que ahora se presenta tiene un doble propósito. Por un lado, pretende ofrecer una descripción y un análisis detallado sobre una de las más importantes instituciones del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, prestando atención a su estructura, políticas y evolución histórica, desde su creación en Bretton Woods hasta la Presidencia de James D. Wolfensohn. En este sentido, el libro intenta cubrir el vacío que existía hasta ahora en la bibliografía en castellano para aproximarse al Banco Mundial y sus políticas. En este examen se adopta un enfoque histórico-estructural, que parte de la constatación de que la fisonomía y la configuración del Banco Mundial responde, más que a un modelo racional, a las tres grandes dinámicas históricas que han moldeado la sociedad internacional contemporánea. El conflicto este-oeste, ya desaparecido pero cuyo legado aún está presente; la confrontación norte-sur; y el proceso de globalización económica. De igual forma, el análisis intenta contemplar al Banco en el

contexto más amplio de la estructura y la jerarquía del sistema internacional, y más en concreto, de la particular distribución de poder y riqueza, de Estado y mercado que la ha definido. Por otro lado, se trata de un examen crítico que se aborda desde el punto de vista del desarrollo humano y sostenible y de la lucha contra la pobreza, ya que estas son las metas declaradas del propio banco —y por lo tanto, la vara de medir por la que se debería juzgar su desempeño— y desde hace algunos años, objetivo asumido formalmente por parte de las políticas y las instituciones de cooperación y ayuda al desarrollo.

Sin dejar de valorar la reformas realizadas en los últimos cinco años, la actuación del Banco en este ámbito es, en el mejor de los casos, ambigua y contradictoria, y en el peor, ha tenido efectos devastadores sobre los Estados, las sociedades y el medio ambiente. La cuestión desborda la actividad crediticia y las operaciones concretas del Banco. Como se pone de manifiesto en este libro, el Banco Mundial ha tenido —y con él, sus principales accionistas— un papel clave impulsando un proceso de globalización regido básicamente por las fuerzas del mercado, en el que apenas hay espacio para la creación de nuevos mecanismos de gobernación internacional eficaces, inclusivos, y democráticos. Asumiendo de antemano que la reducción de la pobreza dependerá, en lo esencial, del crecimiento económico y de la convergencia de niveles de renta auspiciada por la globalización —a partir de unos supuestos, cuanto menos, dudosos— apenas queda espacio para una acción pública sustantiva a favor de la erradicación de la pobreza, salvo el vacilante compromiso internacionalista de esa especie de beneficencia pública internacional que es la declinante ayuda al desarrollo de las naciones más ricas.

El libro consta de cinco partes diferenciadas. La primera, de carácter introductorio, intenta ofrecer una rápida y sucinta introducción al Grupo Banco Mundial, sus lógicas financieras y sus instrumentos, a fin de facilitar la comprensión del conjunto. La segunda parte opta por un enfoque cronológico, aunque se incluye la política de grandes embalses para ilustrar los efectos de los proyectos de inversión de la Institución. Una tercera parte examina

el papel del Banco en la época del ajuste y la liberalización. El capítulo sobre el caso español y el destinado al examen crítico del periodo Wolfensohn completan la obra.

La principal afirmación que se sostiene en este libro es que el Banco se ha visto inmerso en recurrentes contradicciones entre sus objetivos declarados y unas prácticas que no han logrado marcar una diferencia real en las vidas de los más de 2.800 millones de personas, cerca de la mitad de la población mundial, que según datos del propio Banco Mundial, viven con una renta per cápita inferior a dos dólares diarios y se sitúan por debajo del «umbral» de la pobreza. Todo ello a pesar de la diversidad de trayectorias marcadas por sus sucesivos presidentes; de los virajes ideológicos y de los visibles cambios de discurso, y de la cíclica revisión de las políticas. La raíz del problema se encuentra en la misma esencia de una organización que se debate entre sus condicionantes institucionales —en definitiva, actuar como un Banco, otorgar préstamos con criterios ortodoxos de rentabilidad y eficiencia, y responder a los intereses de los Gobiernos, sea en su condición de «accionistas» o de «clientes»—, y su «misión» de lucha contra la pobreza, que exige prestar a los menos solventes y buscar esa rentabilidad social y ambiental que no se mide en apuntes contables. La solución definitiva va mucho más allá de la actuación del propio Banco y de las reformas en curso en el periodo Wolfensohn, y pasa por replantear en su conjunto la arquitectura financiera internacional y en especial los mecanismos de financiación del desarrollo, cuyos supuestos básicos no son muy distintos hoy de los que se adoptaron hace medio siglo. Las reflexiones y sugerencias que se presentan en este libro tienen el modesto propósito de arrojar luz a este debate, y aportar ideas que contribuyan a fortalecer las posiciones de todos aquellos y aquellas que aspiramos a un orden internacional más justo, democrático y seguro.

Madrid, marzo de 2001

EL BANCO MUNDIAL: APROXIMACIÓN A UNA INSTITUCIÓN SINGULAR¹

¹ Este capítulo tiene carácter introductorio y, en modo alguno, pretender ser un análisis exhaustivo del Banco Mundial desde el punto de vista institucional y financiero. Para ese tipo de análisis, en una perspectiva comparada con otros bancos multilaterales, ver Mistry 1995 o Institute of Development Studies 2001.

1.1 Organización internacional, intermediario financiero: visión de conjunto del Banco Mundial

El Banco Mundial es parte del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, pero por sus funciones y sus características es una Institución singular dentro de ese sistema y, en general, en las relaciones internacionales. Aunque desde el punto de vista formal es una organización intergubernamental similar a otras muchas que han sido creadas a través de un Tratado o Convenio internacional, la estructura orgánica, el sistema de toma de decisiones y los mecanismos de movilización de recursos lo asemejan más a un banco comercial que a una organización internacional clásica.

En términos globales, el Banco Mundial ha perdido importancia en los últimos años como agencia de financiación del desarrollo debido al crecimiento espectacular de los flujos privados en las relaciones Norte-Sur que se ha producido desde 1990. Para valorar la significación actual de esta institución, se puede considerar el volumen total de recursos comprometidos anualmente. En la década de los noventa otorgó un promedio anual de unos 22.000 millones de dólares en créditos, donaciones y garantías. Esta cifra representaba en torno al 16% de la financiación oficial que anualmente se dirige a los países en desarrollo. En la segunda mitad de los noventa, en la que se han alcanzado máximos históricos en el volumen de flujos privados de capital a los países en desarrollo, los recursos del Banco Mundial todavía representaban el 3% de los flujos netos totales dirigidos a ese grupo de países. Ahora bien, como esos flujos privados se concentran en un número reducido de «mercados emergentes», la importancia del Banco Mundial en la financiación del desarrollo de los países que están fuera de esas corrientes de capital, generalmente más pobres, es mayor de lo que sugieren esas cifras. El Banco Mundial, por último, es el origen de en torno al 60% de la financiación oficial multilateral a países en desarrollo.

El Banco Mundial es también un actor destacado en el campo de los estudios para el desarrollo. Entre los centenares de títulos publicados cada año por esta institución destaca el *Informe*

sobre el Desarrollo Mundial. Publicado anualmente desde 1978, este informe incluye un ranking de países según su nivel de desarrollo, utilizando como indicador el PNB per cápita. El informe examina cada año un tema relevante de la agenda internacional del desarrollo y plantea un abanico de políticas para abordarlo, que durante muchos años han estado muy apegadas a la ortodoxia liberal y a los principios de libre mercado.

1.2 El Grupo Banco Mundial: instituciones, movilización de recursos e instrumentos financieros

La expresión «Banco Mundial» alude en realidad a un Grupo de instituciones y afiliadas, con mandatos, órganos de Gobierno y niveles de autonomía diferenciados. A continuación se describen brevemente las más importantes:

a) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

Creado en 1944, es la institución más antigua y más importante del Grupo en términos financieros, y la que más se aproxima en su funcionamiento a un banco convencional. Al igual que el resto del Grupo, tiene su sede en Washington. En 2000 contaba con 182 países, prácticamente todos los existentes, por lo que se ha convertido en una organización de carácter universal. Para ser miembro del BIRF es necesario haberse adherido al FMI. El BIRF otorga créditos en condiciones cercanas a las del mercado a los países en desarrollo y en transición más solventes y con un nivel de renta per cápita relativamente más elevado, 66 en total, la mayor parte con una renta per cápita entre 1.506 y 5.445 dólares anuales, aunque en los extremos de este grupo se encuentran países como Corea del sur o Argentina, con rentas entre los 7.000 y los 9.000 dólares, o China, con una renta de 780 dólares. El BIRF sólo presta a gobiernos e instituciones públicas. Los más pobres, como se verán, recurren a los préstamos de la AIF, que se ofrecen en condiciones mucho más favorables que las del mercado.

Los créditos del BIRF tienen un tipo de interés muy cercano al vigente en el mercado —se calcula cada seis meses conforme a la tasa interbancaria de Londres o LIBOR—, por lo que ni son concesionales ni se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo.² El plazo de amortización es de 15 a 20 años, con periodos de gracia de hasta cinco años. A lo largo de su historia el BIRF ha otorgado créditos por un total acumulado de casi 350.000 millones de dólares. Durante la mayor parte de los noventa el BIRF prestó unos 15.000 millones de dólares al año. En 1998 y 1999, debido a la crisis asiática, el volumen de crédito alcanzó cifras récord de 21.000 y 22.000 millones respectivamente. En el ejercicio 2000 esa cifra descendió a 10.900 millones.

Los recursos del BIRF proceden de las aportaciones a su capital realizadas por los Estados que lo componen, y de los capitales captados en los mercados internacionales a través de la emisión de bonos y otras obligaciones. También obtiene recursos a través de fondos fiduciarios (*trust funds*) y de acuerdos de cofinanciación con gobiernos de países donantes, en los que los fondos tienen una finalidad determinada. Se han creado fondos fiduciarios, por ejemplo, para la reconstrucción de Bosnia-Herzegovina o para la reducción de deuda.

Para entender el funcionamiento del BIRF en términos financieros hay que prestar atención a la estructura y origen del capital de la Institución. El capital suscrito por los Estados miembros se eleva a 188.606 millones de dólares. Sólo el 5% de esta suma es capital realmente desembolsado. El resto se denomina «capital reclamable», y sólo sería desembolsado por los Estados miembros para hacer frente a las obligaciones adquiridas con los tenedores de bonos del Banco ante la eventualidad de que éste sufriera pérdidas por impagos de los deudores, algo que

² La financiación es «concesional» cuando se otorga en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado. Para que un flujo financiero sea considerado «Ayuda Oficial al Desarrollo» o AOD, según la definición adoptada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), debe ser otorgado por instituciones públicas, tener como destinatario un país en desarrollo, tener el desarrollo económico y social como destino primordial, y tener un grado de concesionalidad de al menos el 25% de «elemento de donación» (*grant element*).

nunca ha ocurrido. En la práctica, el capital reclamable es una garantía estatal que permite que el BIRF tome prestado en los mercados internacionales de capital a costes moderados, ofreciendo a los inversores privados unos bonos muy seguros y con rentabilidades cercanas a las vigentes en el mercado. En el ejercicio 2000 el BIRF tiene 114.000 millones de dólares en bonos pendientes, y en ese ejercicio emitió nuevos bonos por valor de 15.800 millones. Con esos recursos, el BIRF ofrece a los países en desarrollo préstamos con un interés más bajo y con mejores condiciones que las que esos países podrían conseguir si recurrieran directamente al mercado internacional de capitales, que les exigiría una prima de riesgo elevada en atención a sus condiciones de pobreza, de inestabilidad y de baja solvencia.

Recuadro 1

El Grupo Banco Mundial: principales instituciones



Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)



Asociación Internacional de Fomento (AIF)



Corporación Financiera Internacional (CFI)



Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)



Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI)

El acceso a capital con un coste más bajo que el que se obtendría en el mercado es la principal ventaja que obtienen los países en desarrollo de su pertenencia al BIRF. Sin embargo, este esquema institucional excluye de antemano otra forma de financiación que no sea el crédito —por definición, un Banco no puede otorgar donaciones; no es una ONG que canaliza recursos privados ni una agencia oficial de desarrollo que se financia con cargo al presupuesto—, y por muy desesperada que sea la situación de los prestatarios, no puede condonar deuda ni aceptar moratorias: como un banco convencional, la acumulación de impagos empeoraría su calificación de riesgo —durante décadas el BIRF ha mantenido una calificación «AAA», la más favorable posible—, y ello le obligaría a tomar prestado a tipos de interés más elevados, trasladando esos mayores costes a los créditos vía tipos de interés más altos, lo que perjudicaría al conjunto de los países en desarrollo que conforman su «cartera» de clientes. Para preservar su calificación de riesgo —uno de los activos más preciados del BIRF—, se exige al prestatario una garantía soberana que excluya esa posibilidad; además, el BIRF se ha atribuido, al igual que el FMI, el estatuto de «acreedor preferente», lo que supone que en caso de moratoria o impago por parte de un país deudor, se dará prioridad en los pagos a estas Instituciones.

b) La Asociación Internacional de Fomento (AIF)

La AIF es la «ventanilla» de créditos «blandos» del Grupo Banco Mundial. Creada en 1960 como respuesta a las demandas de los países en desarrollo, sólo otorga créditos concesionales a los países menos avanzados, que debido a su bajo nivel de renta, no pueden acceder al mercado de capital privado ni a los préstamos del BIRF. En el año 2000 la AIF contaba con 161 países miembros, pero sólo eran sujeto de crédito 65 de ellos, los más pobres, con una renta per cápita anual inferior a 885 dólares en 1999. Pero existen algunas excepciones de renta superior, en caso de que el país lleve a cabo programas de ajuste que requieran apoyo financiero extraordinario. En el grupo de «países AIF», viven 3.200 millones de personas, el 65% de la población de

los países en desarrollo, y la gran mayoría de los 1.200 millones de personas que el Banco considera «extremadamente pobres»; esto es, que viven con menos de un dólar diario. Existe un pequeño grupo de países, 12 en total, conocidos como Blend countries, pueden acceder a una combinación de créditos del BIRF y la AIF.

Para ser miembro de la AIF es necesario ser antes miembro del BIRF. Los miembros se organizan en dos grupos: la «Parte I», integrada por países donantes, tanto industrializados como en desarrollo, y la «parte II», no donantes. Aunque son organizaciones distintas desde el punto de vista jurídico-formal, la AIF comparte con el BIRF personal, procedimientos, sede, criterios de actuación y órganos e gobierno, incluyendo a su Presidente. La AIF sólo concede préstamos a Gobiernos e instituciones públicas.

Los créditos de la AIF tienen condiciones son muy favorables: están libres de intereses —salvo una pequeña tasa administrativa—, gozan de un periodo de gracia de hasta 10 años, y su amortización se extiende por un periodo de entre 30 y 40 años.³ A lo largo de los noventa la AIF aprobó créditos por un monto anual de unos 6.000 millones de dólares, y en el ejercicio 2000 fueron 4.400 millones. El total acumulado de créditos concedidos entre 1960 y 2000 es de 120.000 millones; esto es, aproximadamente un tercio de los otorgados por el BIRF.

Los recursos de la AIF proceden de aportaciones voluntarias de los países donantes, una parte de los beneficios operacionales del BIRF, y la devolución de anteriores créditos de la AIF. Cada tres años se convocan las llamadas «Reposiciones» de la AIF. A ellas concurren los países donantes (30 en total) anunciando compromisos financieros que, por lo general, proceden de su presupuesto de AOD. Aunque las contribuciones son voluntarias, cada país contribuye según el tamaño de su economía y se espera que su aportación no se reduzca entre una reposición y otra, con el fin de que los países donantes «compartan las cargas» financieras de la AIF de una forma

³ Estas condiciones son altamente concesionales. Comportan un «elemento de donación» que puede llegar hasta el 80% del total del crédito, por lo que califican sobradamente como AOD.

equilibrada. En la XI Reposición, sin embargo, Estados Unidos rompió esta regla no escrita y redujo significativamente su aportación. Entre los donantes de la AIF se encuentran también algunos países en desarrollo relativamente más avanzados, como Argentina, Brasil, México, Corea del Sur o Turquía.

En la X Reposición (1993-1995) la AIF obtuvo 18.000 millones de dólares. En la XI Reposición (1996-1999) fueron 22.000 millones de dólares, de los que el 50% fueron nuevas aportaciones de los países donantes. El 23 de marzo de 2000 entró en vigor la XII Reposición, para el periodo 2000-2002, por un total de 20.500 millones de dólares. Algo más de la mitad (11.600 millones) fueron nuevas aportaciones de los países donantes. El Banco Mundial aporta 900 millones, y otros 8.000 millones proceden de la devolución de anteriores créditos de la AIF. Es significativo observar que esta última fuente de recursos está adquiriendo más importancia —en la AIF-X fue el 20% del total, y en la AIF-XII el 39%— tanto por la acumulación de pagos como el deseo de los donantes de que la AIF sea «autosostenible» y ello permita disminuir sus contribuciones. A finales de febrero de 2001 tuvo lugar la primera reunión de los 37 países donantes para debatir la XII Reposición de la AIF (2003-2005).

Los «criterios de elegibilidad» por los que se asignan los recursos de la AIF son básicamente tres: la pobreza relativa del país receptor, definida en términos del PIB per cápita; la falta de solvencia de dicho país para obtener recursos en términos de mercado, de forma que la financiación concesional es la única vía por la que puede acceder a capital de inversión para la financiación del desarrollo; y el comportamiento del país, aplicando políticas económicas adecuadas para el crecimiento, de forma que se pueda hacer un uso efectivo de los recursos externos. Este última variable, que se traduce en una detallada condicionalidad económica y política, es la más importante. La AIF subraya que la situación de pobreza no da por sí sola derecho a obtener crédito, y a la hora de asignar recursos, cumplir las condiciones establecidas o no puede significar diferencias de dos a uno en los fondos otorgados. En la práctica, esa condicionalidad se traduce en el cumplimiento riguroso de los programas de ajuste

y reforma acordados con el FMI y el propio Banco Mundial. En las negociaciones que se producen con motivo de cada reposición buena parte de la agenda la ocupa la discusión de los criterios que definen el «buen comportamiento» económico de los países AIF; esos criterios son definidos en gran medida por los países industrializados, debido a que las normas y procedimientos de asignación de poder de voto y toma de decisiones de la AIF, muy similares a las del BIRF, otorgan a estos países una holgada mayoría.

c) La Corporación Financiera Internacional (CFI)

Creada en 1956, la CFI es la filial del Grupo Banco Mundial que apoya al sector privado de los países en desarrollo. Aunque sus actividades están estrechamente coordinadas con las del Banco Mundial, es una entidad legalmente independiente, con su propio personal, órganos de gobierno y estructura financiera. En 2000 formaban parte de la CFI 174 países.

El objetivo de la CFI es el crecimiento y el fortalecimiento de la empresa privada y de mercados financieros eficientes. Para ello utiliza diversos instrumentos financieros: créditos de largo plazo, adquisición directa de acciones, y garantías de crédito e inversión. La CFI no acepta garantías gubernamentales. La financiación y los préstamos de esta organización tienen tipos de interés muy cercanos a los del mercado, periodos de amortización de entre 3 y 13 años, y periodos de gracia que pueden llegar a 8 años. La CFI evalúa los proyectos exclusivamente en función de su rentabilidad, y limita a un máximo del 35% su participación en el capital de una empresa, evitando tener una posición mayoritaria. La financiación suele oscilar entre 1 y 100 millones de dólares por proyecto.

La CFI es la principal fuente multilateral oficial de financiación para el sector privado en los países en desarrollo. La aportación de la CFI pretende jugar el papel de catalizador, y atraer otros flujos privados a los proyectos en los que se implica a través de operaciones de cofinanciación y de préstamos sindicados. La cartera comprometida de la CFI se eleva a 21.700 millones de dólares, junto con otros 15.000 millones en préstamos

sindicados, en 1.800 empresas ubicadas en 129 países en desarrollo y en transición. Alrededor del 75% de la cartera son préstamos y el resto acciones. Con un mandato y criterios de actuación muy distintos a los de la AIF, la financiación de la CFI se caracteriza por su acusada concentración geográfica y su fuerte sesgo hacia países en desarrollo de renta media-alta. A finales de los noventa, en torno al 70% de la cartera de la CFI se concentra en 12 «mercados emergentes» que reciben más inversión extranjera.

Al igual que el BIRF, la CFI obtiene la mayor parte de sus recursos a través de emisiones de bonos y otros instrumentos financieros en los mercados internacionales de capital. El 20% restante le es prestado por el BIRF. Los bonos de la AIF, al igual que los del BIRF, han obtenido la calificación «AAA» —la más elevada de los mercados internacionales de capital— por parte de prestigiosas agencias de calificación de riesgo, como Moody's y Standard & Poor's, en reconocimiento a la solvencia financiera y el rigor de su actuación.

d) El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)

El OMGI es una de las filiales más jóvenes del Grupo Banco Mundial. Fue creada en 1988 por iniciativa de Estados Unidos y de la Administración Reagan, que presionó para que el Banco Mundial tuviera un papel más activo en el apoyo al sector privado, a la inversión extranjera y la expansión de las empresas transnacionales. En 2000 contaba con 154 Estados miembros. Esta Agencia proporciona garantías de inversión para proteger los activos de las compañías que invierten en los países en desarrollo frente a los denominados «riesgos políticos» o «no comerciales», que van desde los conflictos internos, las guerras, las nacionalizaciones o expropiaciones, a las restricciones impuestas a la libre repatriación de beneficios, la ruptura unilateral de acuerdos por parte del gobierno del país huésped, o los cambios en el marco regulador que afectan a los intereses del inversor foráneo. También facilita asistencia técnica para que los gobiernos mejoren el «clima» de inversión, adoptando políticas favorables a la Inversión Extranjera Directa (IED).

Las garantías de inversión del OMGI cubren hasta el 90% de un proyecto, con un límite de 50 millones de dólares por proyecto. A diferencia de lo acostumbrado en las aseguradoras privadas, OMGI proporciona coberturas de largo plazo, de hasta 20 años de duración. El OMGI cuenta con un capital de 1.000 millones de dólares. En el ejercicio 2000 firmó contratos de garantía por un monto de 1.600 millones de dólares.

e) El Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI)

Este Centro fue creado en 1966 para promover la inversión extranjera directa en los países en desarrollo. El CIADI proporciona servicios de conciliación y arbitraje para resolver controversias entre los gobiernos y los inversores foráneos. La participación en el CIADI es voluntaria, aunque, una vez aceptada su jurisdicción, ya no es posible retirarse de ella. Numerosos Tratados internacionales de inversión o que incluyen capítulos relativos a inversión —como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el Protocolo de Colonia de MERCOSUR— remiten al CIADI como órgano de resolución de disputas aceptado de antemano por las partes.

El CIADI es una organización internacional autónoma — cuenta con su propio convenio constitutivo—, y aunque forma parte del Grupo Banco Mundial, tiene sus propios órganos de gobierno. En 2000 contaba con 133 Estados miembros. En ese mismo año estaban en proceso de resolución 75 casos, y 12 de ellos se habían registrado en 2000.

f) El Instituto del Banco Mundial

El Instituto del Banco Mundial —hasta 1999 Instituto de Desarrollo Económico, IDE— es el centro de formación y capacitación del Banco Mundial. Creado en 1955, realiza cursos para el personal del Banco, pero se ha orientado sobre todo a formar recursos humanos de los países en desarrollo. Cada año realiza unos 500 cursos y seminarios en alrededor de 150 países, en los que se

estima participan alrededor de 30.000 personas. A fin de ampliar el impacto de sus actividades, el IDE se ha asociado con 150 centros de investigación y formación de todo el mundo. Desde mediados de los noventa el Instituto del Banco Mundial ha puesto en marcha varias iniciativas de formación a distancia basadas en nuevas tecnologías, incluyendo videoconferencia vía satélite e internet. Entre ellas se encuentra la Red Global de Aprendizaje sobre el Desarrollo (*Global Development Learning Network*, GLDN), que espera contar con 50 centros asociados en 2002 y un centenar en 2004 (uno de ellos, ya constituido, en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en España), y la Universidad Virtual Africana, que conecta vía satélite 15 centros de enseñanza superior de ese continente.

g) El Grupo de Inspección

El Grupo de Inspección del BIRF y la AID es un foro independiente, que se estableció en 1993 para investigar las reclamaciones de personas y organizaciones que se ven afectadas por un proyecto financiado por la Institución. Como se verá, el establecimiento de esta instancia de supervisión y control se debió al recuente incumplimiento por parte del Banco Mundial de sus propias directrices operacionales en materia de impacto ambiental y reasentamiento forzoso de población desplazada por obras de infraestructura, particularmente por grandes embalses, que alcanzaron notoriedad con proyectos fallidos como Rondonia (Brasil) o la presa de Narmada (India).

Para que se atienda una reclamación, debe referirse a la falta de cumplimiento por parte del Banco de sus propias políticas y procedimientos operacionales, o la falta de exigencia de su observancia a terceros. El Grupo está integrado por un Presidente y tres Inspectores. Todos ellos deben ser personas independientes y de reconocido prestigio. El Grupo admite a trámite una queja después de agotar todos los recursos previos. Tras realizar la correspondiente investigación de los hechos, remite al Banco Mundial un informe con recomendaciones. Aunque este procedimiento de supervisión tiene debilidades y las recomendaciones no

son vinculantes, algunos de los proyectos sometidos al Grupo de Inspección han sido modificados, no se han llevado a cabo o el Banco se ha retirado de los mismos.

El Grupo de Inspección ha admitido a trámite 18 proyectos, incluyendo el Embalse de Arun-III (Nepal), el proyecto de gestión de recursos naturales de Rondonia (Brasil); el puente sobre el río Yamuna (Bangladesh); la presa de Yaciretá (Brasil-Paraguay); el proyecto de colonización y regadío de Itaparica (Brasil); el saneamiento ambiental de Lagos (Nigeria); el préstamo de ajuste estructural de Argentina; el programa piloto de reforma agraria de Brasil; la gestión ambiental del lago Victoria (Kenia) y el proyecto de reducción de la pobreza de China Occidental.

h) Otras iniciativas multilaterales con participación del Banco Mundial

El Banco Mundial también participa en iniciativas multilaterales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), que se describen con más detalle en los capítulos 4 y 5; en el Grupo Consultivo para la Asistencia a los más Pobres, establecido en 1995 para coordinar y financiar políticas de «microcrédito» destinadas a los sectores más pobres, y que cuenta con la participación del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la Comisión Europea, varias organizaciones de las Naciones Unidas (PNUD, OIT, UNCTAD) y varios donantes bilaterales; el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional, fundado en 1971, e integrado por el Banco Mundial, el PNUD, el PNUMA y una red de 51 centros de investigación agrícola, públicos y privados, de todo el mundo; y, en último lugar, el Programa Especial para la Investigación Agraria en África, creado en 1985. Es un mecanismo de coordinación y financiación concesional de la investigación agrícola y las actividades de extensión agraria en África subsahariana.

Los Instrumentos de crédito del Grupo Banco Mundial se agrupan en dos grandes categorías: los préstamos de inversión,

que fueron los instrumentos clásicos del Banco, y los préstamos de ajuste, que aparecieron en 1980. Dentro del primero de estos grupos los más importantes son los préstamos para inversiones específicas (*Specific Investment Loan*, SIL), que apoyan proyectos de infraestructura social, económica e institucional. También se conceden Préstamos de Asistencia Técnica (*Technical Assistance Loan*, TAL), que financia la transferencia de capacidades y tecnología, la realización de estudios y la consultoría. Los Préstamos a intermediarios financieros (*Financial Intermediary Loan*, FIL) apoyan el desarrollo de mercados financieros a través del fortalecimiento de bancos y otras instituciones financieras, y suelen estar vinculados a programas de ajuste. Los Préstamos de Recuperación de Emergencia (*Emergency Recovery Loan*, ERL) financian actividades de reconstrucción y rehabilitación tras situaciones de guerra, disturbios civiles o desastres naturales.

En el periodo Wolfensohn se han creado tres nuevas modalidades: el Préstamo de inversión y mantenimiento sectorial (*Sector Investment and Maintenance Loan*, SIM), que financia el mantenimiento de inversiones ya realizadas y la formación de capacidades institucionales para su gestión; el Préstamo de aprendizaje e innovación (*Learning and Innovation Loan*, LIL), que respalda pequeños proyectos «piloto» e iniciativas innovadoras de desarrollo y experimentación con modelos locales; y el Préstamo a Programas Flexibles (*Adaptable Program Loan*, APL), que define objetivos de desarrollo a largo plazo, pero con prioridades de inversión variables que se deciden anualmente tras una evaluación de resultados y de medidas de adaptación.

A diferencia de los proyectos de inversión, los préstamos de ajuste no se traducen en inversiones concretas y se dirigen a reforzar las finanzas de países que afrontan problemas de balanza de pagos. También son de mayor tamaño, el desembolso es más rápido, y están condicionados a la adopción de reformas estructurales. El más importante es el Préstamo de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loan*, SAL), creado en 1980, suele estar coordinados con los programas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional. Se complementa con el Préstamo de Ajuste Sectorial (*Sector Adjustment Loan*, SECAL),

creado en 1983 para reestructurar un sector específico de la economía en el marco del ajuste.

En el periodo Wolfensohn se han creado nuevas modalidades de préstamo de ajuste, y en especial el llamado Préstamo Especial de Ajuste Estructural (*Special Structural Adjustment Loan*, SSAL). Aprobado en octubre de 1998 para hacer frente a la crisis asiática, el SSAL presta apoyo financiero extraordinario a reformas estructurales en países que enfrentan una crisis financiera o están en situación de riesgo. No es una actividad regular del Banco, y es parte de un programa general de apoyo que implica al FMI, a otros donantes multilaterales, bilaterales e inversores privados. Es de mayor tamaño y desembolso mucho más rápido que los SAL. También se ha creado en esta etapa el Préstamo de Ajuste Estructural/Sectorial Programático (*Programmatic Structural Adjustment/Sector Adjustment Loan*, PSAL/PSAC), que presta plurianual a programas gubernamentales de medio plazo con préstamos sucesivos, cada uno basado en los resultados del anterior.

Otra innovación del periodo Wolfensohn ha sido la creación del Préstamo de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Support Credit, PRSC) en el marco de la Iniciativa para la reducción de deuda de los Países Muy Endeudados.

El Banco Mundial también otorga donaciones para financiar programas de asistencia técnica, estudios de viabilidad y otras actividades de preinversión, a menudo a cargo de los fondos fiduciarios que le encomiendan los países donantes, y emite garantías de inversión para cubrir riesgos y atraer inversiones privadas.

El principal documento de programación del Banco Mundial es la Estrategia Nacional de Asistencia (*Country Assistance Strategy*, CAS). La CAS se elabora para cada uno de los países prestatarios y contiene un diagnóstico de su situación y una previsión y calendario de préstamos para el siguiente período. En ese diagnóstico el Banco analiza la situación del país receptor, mediante una revisión de su política económica, la gestión gubernamental, la composición del gasto público y el equilibrio fiscal, la situación de los distintos sectores económicos y de la pobreza y sus causas, la existencia de un entorno económico favorable a la

libre empresa y la competencia y, por último, los problemas medio-ambientales y la capacidad del Gobierno receptor para gestionarlos. Con ese diagnóstico, la CAS incluye todas las operaciones del Banco en ese país, en curso y previstas, junto con una definición de objetivos y prioridades estratégicas, en las que se tiene en cuenta la actuación del FMI y las condiciones exigidas por ese organismo.

Aunque en teoría la CAS debe reflejar las prioridades del Gobierno receptor, no es el resultado de una negociación. Es un documento del Banco, que establece de forma unilateral sus propias prioridades. Sólo en países como México o China, el Gobierno tiene la capacidad de influir en el contenido de dicho documento. El Banco Mundial impone un límite de crédito para cada país, que varía en función de su «comportamiento» y su disposición a aplicar las reformas exigidas. Si las reformas se adoptan con rapidez y eficacia, el Banco amplía el límite de crédito. La capacidad de negociación de un Gobierno también depende de su fortaleza y del acceso a otros recursos: los países más pobres están en manos del Banco, ya que difícilmente pueden acceder a otro tipo de crédito.

La CAS no es un documento público, lo que limita las posibilidades de participación de los órganos parlamentarios, de la sociedad civil y de otros actores en el diagnóstico, la definición de prioridades y el seguimiento de los programas. A finales de los noventa, se aceptó la difusión pública de un resumen de la CAS. Además, si el Gobierno receptor lo autoriza, el contenido de las Estrategias podrá darse a conocer para hacer posible los procesos participativos que, como se verá, prevén otras políticas del Banco.

La ejecución de los proyectos del Banco supone un gran volumen de contratación de obras y la adquisición de bienes y servicios. Las reglas del Banco establecen que una parte considerable de los contratos deben otorgarse a través de concursos públicos o licitaciones internacionales abiertas y competitivas a las que pueden acudir empresas de todos los Estados Miembros. Este sistema es incompatible con la «ayuda ligada» que utilizan muchos donantes, pero sin embargo contribuye a fomentar las exportaciones y la internacionalización de las empresas de los

países industrializados. Esas empresas, habitualmente más competitivas y con capacidad de presentarse a esas licitaciones internacionales, obtienen la mayor parte de los contratos del Banco. En el ejercicio 1999 las empresas de los países de la OCDE lograron el 68,15% de los pagos de obras, bienes y servicios correspondientes a contratos internacionales, y las de otros países en desarrollo y en transición obtuvieron el 31,36%. Teniendo en cuenta este hecho, la participación en el Banco Mundial es muy atractiva para los países industrializados. Así lo muestra la relación entre el capital desembolsado por un país y los pagos recibidos por empresas nacionales —la denominada «tasa de aprovechamiento comercial», que en el caso del BIRF, y para los países de la OCDE, se sitúa entre el 740% de Bélgica y el 2.443% de Alemania. En la AIF esas tasas son más bajas debido a que las contribuciones de los donantes son mayores, pero en algunos casos se acercan al 100% de lo aportado. Desde el punto de vista de las exportaciones, pertenecer a un banco multilateral no siempre es cuestión de altruismo, sino de satisfacción de intereses económicos, como el caso de España, tratado en el capítulo 6, pone claramente de manifiesto.

1.3 Gobernación y distribución del poder en el Banco Mundial: un reflejo de la desigualdad Norte-Sur

El Banco Mundial, como otros bancos multilaterales que han imitado su modelo institucional, es propiedad de los Estados miembros, que aportan el capital con el que actúa como entidad crediticia, y dirigen la Institución a través de una junta general de accionistas, denominada «Junta de Gobernadores», que goza de todos los poderes. La Junta celebra una Asamblea General anual, generalmente en octubre, coincidiendo con la Asamblea General del FMI. Para el funcionamiento cotidiano la Junta delega poderes en el Directorio Ejecutivo (*Executive Board*), formado por 24 Directores Ejecutivos. Cinco de ellos son nombrados directamente por los cinco miembros individuales con las mayores participaciones en el capital —Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y

Reino Unido—, y el resto representan a grupos de países (ver recuadro 2) o países. Los Estados miembros deciden por sí solos cómo se agrupan, y algunos países con mayor poder de voto —la Federación Rusa, China y Arabia Saudí— han decidido acudir al directorio ejecutivo en solitario. Estos grupos son denominados «sillas», y cada dos años eligen a su representante. En algunas «sillas» existe un acuerdo de rotación por el que algunos de los países que la integran ocupan el puesto de director ejecutivo de forma sucesiva cada dos años. El Directorio Ejecutivo cuenta con amplios poderes para aprobar o denegar propuestas de crédito y políticas operacionales que le presenta el Presidente del Banco.

El poder de voto en esos órganos está determinado por la participación en el capital, que a su vez se define en función del tamaño de la economía del país y de otros factores históricos. En el Banco Mundial no se aplica, por lo tanto, el principio de igualdad de voto —un Estado, un voto— que rige en la mayor parte de las organizaciones internacionales y que se observa, por ejemplo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Tampoco se aplica el voto ponderado según el tamaño de la población, que existe, aun con muchos ajustes, en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. Se trata de un sistema de gobierno «plutocrático» que se justifica por las especiales características de la Institución como banco público internacional. Este sistema obviamente refleja de una forma bastante precisa la desigualdad de poder y riqueza que existe en el sistema internacional. En el Banco los países industrializados tienen la mayoría de los votos, y por ello una influencia determinante en sus decisiones y políticas.

Un somero examen de las cifras muestra de forma palmaria esa desigualdad. En 2000 Estados Unidos, con 272 millones de habitantes, disponía del 16,5% de los votos en el BIRF, mientras que China, con 1.244 millones, sólo contaba con el 2,8%. Esto significa que Estados Unidos disponía de un poder de voto, en términos per cápita, 38 veces superior. En esos mismos términos, cada sueco tenía el mismo peso que 36 indios, y 19 millones de árabes saudíes tenían el triple de votos que 164 millones de brasileños.

Recuadro 2

Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y Poder de Voto

Año 2000

Nº «silla»	Países y grupos de Países	% Voto BIRF	% Voto AIF
1	Estados Unidos	16,49%	14,86%
2	Japón	7,91%	10,63%
3	Alemania	4,52%	6,94%
4	Francia	4,33%	4,23%
5	Reino Unido	4,33%	4,92%
6	Austria, Bélgica, Turquía, República Checa, Hungría y 6 países de Europea Central y Asia Central	4,77%	4,27%
7	Holanda, Israel y 10 países de Balcanes y Sudeste de Europa	4,49%	3,59%
8	España, México, Venezuela y países centroamericanos	4,26%	2,06%
9	Canadá, Irlanda y pequeños Estados del Caribe	3,87%	4,24%
10	Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Filipinas y 4 países del Caribe	3,62%	2,87%
11	Australia, Corea del Sur y 11 Estados de Asia-Pacífico	3,47%	3,01%
12	Namibia, Nigeria, Sudáfrica y 9 Estados de África	3,43%	4,07%
13	Italia, Grecia, Portugal, Albania y Malta	3,43%	3,80%
14	India, Sri Lanka, Bangladesh y Bután	3,42%	4,43%
15	Argelia, Irán, Irak, Pakistán, Ghana, Marruecos y Túnez	3,36%	2,03%
16	Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia y Rep. Bálticas	3,36%	4,87%
17	Polonia, Suiza y 5 países de Asia Central	2,87%	3,38%
18	República Popular China	2,80%	2,02%
19	Arabia Saudí	2,80%	3,50%
20	Federación Rusa	2,80%	0,28%
21	Egipto, Jordania, Kuwait, Libia, Siria, Líbano y países árabes del Golfo Pérsico	2,74%	2,30%
22	Indonesia, Malasia, y 9 países del Sudeste Asiático	2,56%	2,80%
23	Argentina, Bolivia, Chile y otros países de América del Sur	2,33%	1,88%
24	República Democrática del Congo y otros 23 países de África	2,01%	3,01%

La distribución del poder de voto varía cada vez que se revisa la participación de los Estados en el accionariado. Esa revisión se produce cuando ingresan nuevos Estados, y en las denominadas «ampliaciones selectivas» de capital que se aplican sólo a los países que han aumentado más rápidamente su peso económico. Las ampliaciones generales de capital se aplican de forma lineal, y obviamente no afectan la distribución porcentual de las subscripciones de capital ni el poder de voto. Las ampliaciones selectivas no se producen de forma automática. Son el resultado de un proceso de negociación, y es frecuente que otros Estados se opongan, pues el aumento del poder de voto de uno o varios Estados se produce necesariamente a expensas del resto. Ello explica los cambios que se han producido en las posiciones relativas de los distintos países. A lo largo de estas cinco décadas de historia del Banco, el año el porcentaje de votos de Europa, Japón y los países en desarrollo exportadores de petróleo ha aumentado, y el de Estados Unidos ha disminuido.

Aunque los países en desarrollo cuenten con una proporción apreciable del poder de voto —en 2000 los países de la OCDE suman el 61,45% del total de votos del BIRF, y el resto el 38,68%— el sistema de «sillas» diluye esa representación, ya que en muchas de ellas se combina uno o varios países industrializados con un grupo de países en desarrollo y en transición. El directorio ejecutivo, por otra parte, toma muchas decisiones por consenso, lo que también contribuye a acallar voces disidentes. Los países en desarrollo cuentan con una plataforma de concertación de políticas ante el Banco, el FMI y en general los asuntos monetarios y financieros. Se trata del «Grupo de los 24», establecido en 1971, y que integra a los países en desarrollo más grandes y de mayor influencia. Por parte de los países industrializados, hay que recordar el papel clave que juega el Grupo de los Siete en la orientación de las políticas de las Instituciones de Bretton Woods. Estos siete países tienen el 43% del voto en el Banco Mundial.

El Banco Mundial cuenta con un Presidente elegido por el Directorio Ejecutivo para mandatos de cinco años. Por medio de

un «acuerdo de caballeros» no escrito, el Director del FMI es europeo y el Presidente del Banco estadounidense. Este último cargo siempre ha estado ocupado por ex-directivos de los principales bancos privados y corporaciones de Estados Unidos, y algunos de ellos, como Robert McNamara, también han tenido cargos en el poder ejecutivo. El grado de discrecionalidad del Presidente ha sido bastante grande, y los Directores Ejecutivos — muchos de ellos procedentes de países en desarrollo— casi nunca han tenido la capacidad de impedir que la presidencia congelara los préstamos a los países con los que Estados Unidos se enfrentaba en la arena internacional. El personal técnico, que depende del Presidente, está formado por unos 8.100 funcionarios internacionales en Washington y 2.500 en las 100 delegaciones externas con las que cuenta la Institución. Aunque no tiene formalmente poder de decisión, en la práctica es muy influyente para dar «luz verde» o denegar un crédito o un proyecto, especialmente el que está radicado en los 55 departamentos nacionales con responsabilidades operacionales. Se ha señalado que el personal del Banco, su Presidente y su cúpula directiva ha intentado mantener su autonomía respecto de los Estados miembros representados en el Directorio Ejecutivo, ante quienes son responsables, practicando la «política del champiñón», consistente en «mantenerles en la sombra y arrojarles estiércol». En cualquier caso, esta ha sido también la actuación de los representantes de muchos países ante el Banco y las instancias de gobierno de las que dependen, que reproduciendo esos mismos problemas de responsabilidad y rendición de cuentas, no suelen facilitar información sobre las agendas ni sobre las posiciones adoptadas en el Directorio Ejecutivo ante la sociedad civil, los órganos parlamentarios u otras instancias en el país de origen.

El proceso de toma de decisiones está muy influido por las normas internas del Banco Mundial y por determinados rasgos de la «cultura corporativa». Durante la mayor parte de su historia, el Banco se ha caracterizado por una extrema centralización del personal y el poder de decisión, que lo hacía poco permeable a las condiciones locales. Este es un rasgo de la organización, empero, que desde 1997 ha empezado a cambiar. En 1993, en contraste

con las cifras arriba indicadas, el Banco tenía 6.800 funcionarios en Washington y sólo 314 en sus 69 delegaciones.

El secretismo y la falta de transparencia con el que se han conducido las operaciones ha sido otro problema tradicional del Banco. También se ha caracterizado por la ausencia de mecanismos regulares de escrutinio público, responsabilidad y rendición de cuentas ante los destinatarios de los proyectos y los ciudadanos, que son quienes a la postre proporcionan los recursos de ambas organizaciones. La falta de control externo ha permitido que siguieran adelante proyectos desastrosos y que los funcionarios incumplieran la normativa del Banco. Las decisiones respecto a los proyectos del Banco, por otra parte, se han tomado sin consultar a los afectados. La participación local ha sido desconocida hasta la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando el Banco ha empezado a tener relación con las ONG locales. Desde la perspectiva del Banco, sin embargo, se tiende a considerar a las ONG sólo como ejecutores de los proyectos. Sólo a partir del periodo Wolfensohn el Banco ha iniciado un diálogo con las ONG sobre el diseño de los proyectos y la definición de las políticas.

En relación a la gobernación del Banco Mundial, también hay que mencionar al Comité de Desarrollo. Es un foro conjunto del Banco Mundial y el FMI que facilita el debate intergubernamental sobre cuestiones estratégicas del desarrollo.⁴ Fue creado en 1974 y lo integran 24 miembros, habitualmente Ministros de Finanzas, que son designados por las «sillas» respectivas del FMI y el Banco Mundial. Se reúne dos veces al año, coincidiendo con las reuniones de primavera y la Asamblea anual de estos organismos en otoño. En los últimos años ha debatido sobre financiación del desarrollo, lucha contra la pobreza, alivio de la deuda, comercio, medio ambiente, y la reforma del Banco Mundial.

⁴ El nombre oficial es «Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo».

2

**LOS ORÍGENES DEL BANCO MUNDIAL
Y EL ORDEN INTERNACIONAL DE POSGUERRA**

2.1 La creación del Banco Mundial, el «multilateralismo hegemónico» de Bretton Woods y el orden internacional de posguerra

En el origen del Banco Mundial, tal y como fue creado en Bretton Woods, se encuentran las propuestas preparadas en entre 1940 y 1944 por el principal economista de la época, John Maynard Keynes, entonces asesor del Departamento del Tesoro Británico, y por Harry Dexter White, asesor-jefe del Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Henry Morgenthau. Sus propuestas, como se verá, presentaban notables diferencias, pero ambas compartían algunos supuestos básicos: que era necesario evitar los errores de Versalles, tras la I Guerra Mundial, creando un nuevo orden económico internacional que impidiera el estallido de una crisis como la «Gran Depresión» y la reaparición de las políticas de «empobrecer al vecino» de los años treinta, con sus secuelas de descontento social y nacionalismos agresivos;⁵ que para ello era necesario dejar atrás la situación de «desgobierno económico» de entreguerras, estableciendo un nuevo sistema monetario y financiero internacional y un marco regulador del comercio basado en normas e instituciones de carácter multilateral; que ese sistema, finalmente, debía crear las condiciones para el crecimiento económico y el pleno empleo, dado que sin prosperidad no se podría asegurar la paz duradera tras la derrota de las potencias del Eje.⁶

⁵ Tras el *crack* bursátil de 1929, un país tras otro intentó enfrentarse a la crisis con devaluaciones competitivas, restricciones al comercio y otras políticas «de empobrecer al vecino» (*beggar-my-neighbor*) que condujeron a una espectacular caída de las exportaciones —entre 1929 y 1933 el comercio mundial cayó un 65% en valor y un 25% en volumen— y, lejos de atenuar los efectos de la crisis, contribuyeron a agravarla. Un análisis clásico de este proceso en Kindleberger 1986.

⁶ Keynes, que fue miembro de la delegación británica en la Conferencia de Paz de Versalles, dimitió en protesta por las onerosas condiciones impuestas a Alemania y en 1919, dos meses después de Versalles, publicó *Las consecuencias económicas de la paz*. En esta obra Keynes previó los graves problemas que crearía la debilidad de la demanda derivada de las reparaciones de guerra y el lento proceso de reconstrucción. Harry Dexter White, que no desconocía las obras de Keynes pero sostenía ideas más ortodoxas, se incorporó al Departamento del Tesoro en 1934, en pleno auge de las políticas reformistas del *New Deal* de Roosevelt. Tras la guerra White fue acusado de espionaje a favor de la Unión Soviética, falleciendo poco después de comparecer ante el Comité de Actividades Antiamericanas del Senador McCarthy.

En 1941 White sorprendía a sus colegas con un plan, elaborado por propia iniciativa, en el que se proponía la creación de un «fondo de estabilización» de posguerra para asegurar la estabilidad cambiaria y evitar las perniciosas devaluaciones competitivas de entreguerras, y un «Banco de Reconstrucción y Desarrollo de las Naciones Unidas y Asociadas» que proporcionaría capital y garantías de inversión para promover el crecimiento económico de países pobres y/o devastados por la guerra. De esta forma según argumentó White, se aseguraban mercados de exportación para Estados Unidos y se evitaría la «crisis de excedentes» y el proceso deflacionista del periodo de entreguerras. La propuesta, que fue acogida favorablemente por Morgenthau y Roosevelt, fue remitida al Gobierno británico en 1942. En ese mismo año el Departamento del Tesoro, a partir de un estudio de Viner, Hansen y Gulick publicado por el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, ampliaba la propuesta del que se denominó «Consejo Internacional de Desarrollo» (International Development Board).

Las primeras ideas de Keynes respecto al orden económico internacional de posguerra fueron una respuesta propagandística al «nuevo orden» hitleriano proclamado los nazis en 1940. Posteriormente, en una serie de memoranda de 1941 y 1942 Keynes desarrolló un ambicioso diseño de cooperación económica global que trasladaba al plano internacional sus ideas sobre la posibilidad de alcanzar el pleno empleo a través de la intervención activa del Estado.⁷ La visión keynesiana tenía tres grandes componentes:

a) Un marco de cooperación monetaria y financiera global basado en una unión monetaria internacional. Para ello se establecería un banco central internacional, que Keynes llamó «Unión Internacional de Pagos» (*International Clearing Union* o ICU), con capacidad de emitir una moneda de reserva mundial, el *bancor*, encargada de proporcionar liquidez a la economía mundial. Esa unión monetaria se basaría en un marco regulador orientado al

⁷ En ese mismo año Keynes también colaboró en la redacción del influyente «Informe Beveridge», que puso los cimientos del Estado del bienestar (Singer y Griffith-Jones 1994: 4).

equilibrio, favorable al crecimiento y al pleno empleo. Un elemento clave del mismo sería la responsabilidad compartida del ajuste — lo que se conoce como «ajuste simétrico»— para aquellos países que incurrieran en desequilibrios en sus balanzas de pagos, fueran déficit o superávit.⁸ Para poder valorar la importancia de esta institución hay que recordar que, según Keynes, debería controlar un volumen de reservas que equivalía al 50% de las importaciones mundiales de ese momento. A título comparativo, el Fondo propuesto por White contaría sólo con el 16%, y las reservas en manos del FMI a mediados de los años noventa sólo suponen el 2% del valor de las importaciones mundiales.

b) Un fondo de inversión de socorro y reconstrucción de posguerra, que en 1942, a partir de la propuesta del Tesoro Estadounidense, ampliaría sus funciones al desarrollo internacional. Para Keynes, este fondo sería mucho más que una agencia de ayuda al desarrollo, como se planteaba en la propuesta de White. Estaría asociado a la Unión Internacional de Pagos, de la que obtendría sus recursos, y se convertiría en el principal mecanismo de «reciclaje» de excedentes comerciales de países superavitarios hacia países necesitados de capital de inversión.

c) Keynes también propuso la creación de una Organización Internacional de Comercio (*International Trade Organization*, ITO)

⁸ Ante los inevitables desequilibrios en la balanza de pagos de los países miembros de la unión monetaria, se establecía un mecanismo de ajuste semiautomático que restablecería el equilibrio estimulando políticas favorables al crecimiento: los países deficitarios podrían mantener saldos negativos en la ICU hasta cierto nivel y financiar sus déficit mediante el acceso contingente a sus recursos. Ello evitaría las dañinas devaluaciones competitivas de entreguerras, permitiendo que el país afectado contara con el tiempo suficiente para adoptar políticas internas conducentes al restablecimiento de una balanza de pagos equilibrada. La devolución de los recursos, para la que no se establecían plazos, estará supeditada a la evolución de las reservas del país afectado. A los países con superávit se les aplicaría una tasa del 1% mensual, alentando así políticas expansivas —con el consiguiente aumento de las importaciones— y/o la exportación de capitales al exterior. Un análisis más extenso de estos mecanismos y sus implicaciones para los países en desarrollo en Streeten 1992: 2 y Jayawardena 1995: 49-51.

de carácter multilateral. El «tercer pilar» del orden económico de posguerra, que Keynes consideraba indispensable, tendría amplias competencias en materia de comercio para evitar la adopción de las dañinas medidas proteccionistas unilaterales que proliferaron en el periodo de entreguerras y hacer realidad las metas de prosperidad y pleno empleo que perseguía todo este entramado institucional. Una de las funciones más importantes de la Organización, según el diseño de Keynes, sería evitar las fluctuaciones de los precios de los productos primarios mediante acuerdos sobre productos básicos, la gestión de reservas y la intervención en los mercados.

En las reuniones celebradas en otoño de 1943 en Washington para discutir los planes de White y de Keynes quedó claro que el diseño keynesiano era inaceptable para Estados Unidos. Renunciar a la soberanía en materia de política monetaria en favor de un banco central internacional y penalizar con un gravamen a los países con superávit comercial eran propuestas casi heréticas si consideramos el poder económico de Estados Unidos y, sobre todo, la tradición aislacionista de su política exterior.⁹ Las conversaciones terminaron con la propuesta —que tenía muy poco de Keynes y casi todo de White— de un fondo de cooperación monetaria internacional relativamente modesto; esto es, lo que después se configuró como el FMI. La propuesta del fondo de inversiones para la reconstrucción y el desarrollo —el embrión del Banco Mundial— apenas fue debatida. Era, sobre todo, una propuesta del Tesoro estadounidense que inicialmente suscitó escaso interés en Keynes y en la delegación británica, mucho más preocupada por la Unión Internacional de Pagos y las cuestiones comerciales.

En 1944 el Presidente Roosevelt invitó a las naciones aliadas a una Conferencia Internacional sobre Asuntos Monetarios y Financieros, que se celebraría en julio de ese mismo año en el

⁹ Estados Unidos ha terminado aceptando que la acumulación de superávit tiene consecuencias negativas para la economía internacional, cuando las ha experimentado en carne propia en sus relaciones con países como Japón, que durante años ha tenido un considerable excedente comercial en dólares.

complejo turístico de Bretton Woods, en el Estado de Massachusetts. Al iniciarse la Conferencia, el propio gobierno británico, en una débil posición negociadora debido a la abultada deuda de guerra con Estados Unidos, ya había dejado de apoyar el Plan Keynes. Tras tres semanas de negociaciones se aprobó el Convenio Constitutivo del FMI. Con ello se daba paso a un nuevo sistema monetario internacional de carácter multilateral, que dejaba atrás la situación de entreguerras, pero que se situaba muy lejos de lo que Keynes había diseñado. Se trataba, en suma, de «un fondo en lugar de un banco, y un banco en lugar de un fondo». El nuevo sistema monetario se basaría en el dólar y no en una moneda internacional, con lo que Estados Unidos se reservaba un papel clave en la gestión macroeconómica y en la creación de liquidez internacional, y al tiempo que establecía las bases de la futura internacionalización de su economía, dejaba abierta la posibilidad de mantener su política monetaria al margen de compromisos multilaterales. El nuevo Fondo era relativamente pequeño —5.000 millones de dólares en vez de los 25.000 millones propuestos por Keynes—, y sus reglas eran más restrictivas.¹⁰ Lo más importante, las obligaciones de ajuste eran claramente asimétricas y se limitaban a los países deficitarios. Estados Unidos era la excepción más notoria, pues como se vio en décadas posteriores, podría eludir el ajuste y financiar el déficit recurriendo a la emisión de dólares. Ello suponía evidentes riesgos inflacionarios, y que que las políticas de ajuste del FMI afectarían casi exclusivamente a los países en desarrollo.¹¹

La Conferencia también aprobó una resolución en favor de la creación de la Organización Internacional de Comercio, pero

¹⁰ A diferencia de lo planteado en el Plan Keynes, el acceso a los recursos del Fondo no sería automático, estaría condicionado al ajuste y a políticas «responsables», y su devolución debería hacerse a corto plazo y con fecha establecida de antemano, en vez de posponerse en función del restablecimiento de las reservas del país deudor. Sobre el origen y la evolución de la condicionalidad y el carácter del ajuste, ver Horsefield 1969: I, 227-228, Williamson 1981, Guitian 1981, Cohen 1983 y Polak 1991.

¹¹ Hemos examinado con más detalle el resultado de Bretton Woods, el funcionamiento del FMI y el origen de la condicionalidad de este organismo en Sanahuja 1994: 8-25.

ésta nunca llegó a ver la luz. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana en 1948, aprobó con un amplio respaldo el Convenio constitutivo de esta Organización. Pero en ese momento ya había cambiado el clima político en Washington, y la Administración Truman, más renuente a compromisos multilaterales que la de su antecesor, anunció en 1950 que renunciaba a solicitar su ratificación al Congreso, que se había mostrado reticente a que Estados Unidos perdiera parte de la soberanía nacional en materia comercial en favor de una organización internacional. Por esta razón el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), aprobado en Ginebra en 1947 con carácter provisional y en vigor desde 1948, se convirtió en el definitivo marco regulador del comercio internacional. Este Acuerdo era más débil y limitado respecto a la resolución de disputas comerciales y no tenía funciones de estabilización de precios y regulación de los mercados de materias primas (Gardner 1956: 379-380). De esta forma el sistema internacional previsto por Keynes se vio privado de su «tercer pilar» desde sus comienzos.

Los debates sobre el Banco Mundial apenas suscitaron controversias, en parte porque la propuesta inicial del banco de reconstrucción, una vez descartadas las ambiciosas ideas iniciales de Keynes, era bastante inocua; y en parte debido a que el desarrollo económico aún no era una cuestión relevante en los asuntos internacionales. Finalmente, el acuerdo alcanzado en Bretton Woods apenas se alejaba de los planteamientos iniciales del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. El nuevo organismo, que recibió el nombre oficial de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD), contaría con un capital autorizado de 10.000 millones de dólares, una cifra elevada para su tiempo pero sensiblemente inferior a la prevista por Keynes. Los Estados miembros del Banco, que también debían serlo del FMI, sólo desembolsarían el 20% de esa suma y garantizarían el 80% restante como capital reclamable ante la eventualidad de créditos impagados.

La participación de cada país en el capital, así como el poder de voto en el Consejo de Administración de la institución, se

establecía en función del tamaño de sus economías, con lo que Estados Unidos y otras naciones industrializadas obtenían una posición dominante en la institución. Estados Unidos, con una participación inicial en el capital de 3.200 millones de dólares, obtuvo el 35% de los votos, y Gran Bretaña el 14%. De acuerdo con la perspectiva liberal dominante en la Conferencia, se estableció que el Banco no competiría con los bancos comerciales y que su papel sería subsidiario respecto al capital privado, orientándose a proyectos en los que éste no estuviera interesado. Para asegurar que los préstamos tuvieran resultados tangibles, los Estatutos señalaban que «salvo circunstancias especiales» (Artículo III, 4, vii) el Banco se limitaría a financiar «proyectos específicos» con «fines productivos», orientando así a la institución hacia el llamado «préstamo para proyectos» (*project-lending*).

Aunque las delegaciones latinoamericanas plantearon que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) debería orientarse hacia el desarrollo, los Estatutos establecieron que la reconstrucción de posguerra sería su principal objetivo (Mason y Asher 1973: 23). Fuera por un error de cálculo respecto a la magnitud de la reconstrucción, o por la pretensión de reducir el tamaño de la nueva institución, el hecho es que el BIRF nació con recursos insuficientes para esa tarea. Poco después Estados Unidos, por razones políticas y estratégicas, prefirió canalizar los fondos para la reconstrucción por canales bilaterales antes que multilaterales. Este cambio de política es muy visible a partir de 1947, año en el que se desencadena la guerra fría. Entre 1943 y 1947 Estados Unidos había aportado el 73% del presupuesto de la Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, UNRRA). Con el lanzamiento del Plan Marshall en 1947 Estados Unidos dejó de financiarlo y sus actividades cesaron, con lo que Naciones Unidas quedó relegada a aspectos menores de la reconstrucción, como la asistencia a los refugiados. El Banco Mundial también se vio relegado a un papel secundario. Entre 1947 y 1954 el BIRF destinó 800 millones de dólares a la reconstrucción, y la asistencia del Plan Marshall, que respondía explícitamente a los intereses estratégicos de la guerra fría, se

elevó a unos 13.500 millones.¹² A estos recursos hay que añadirles el «crédito especial» de 3.700 millones de dólares que Estados Unidos concedió a Gran Bretaña en 1946, también de forma bilateral, para hacer frente a los graves problemas de balanza de pagos de posguerra de su principal aliado.

En suma, las nacientes instituciones de Bretton Woods y el incipiente sistema de la ayuda internacional no pueden verse al margen de las realidades geopolíticas de su época. Bretton Woods fue uno de los escenarios que mostró el ocaso de la *Pax Britannica* y el uso de la ayuda económica como instrumento para afirmar la *Pax Americana* y articular alianzas estratégicas frente a la Unión Soviética y sus aliados (Sanahuja 1999: 14-22). El esfuerzo multilateral de postguerra tuvo una clara impronta hegemónica: las instituciones de Bretton Woods estaban firmemente ancladas en el bloque occidental, ya que Estados Unidos contaba con el 35% de los votos y tenía derecho de veto en sus órganos de gobierno, el dólar tenía un papel central en el sistema, y la sede de ambas instituciones se estableció en Washington. La Unión Soviética anunció en 1946 que no formaría parte del FMI y del Banco Mundial y arrastró consigo a sus aliados y satélites (Doggart 1994: 4-5). Según sus Estatutos, ambas instituciones deberían mantenerse al margen de «controversias políticas», y actuar siguiendo criterios exclusivamente «técnicos». Como se verá, ello constituyó un argumento muy útil para proporcionar apoyo financiero a regímenes políticos dictatoriales, y no evitó que tanto en la esfera económica como geopolítica Estados Unidos se sirviera de ambas instituciones para afirmar sus intereses estratégicos.

2.2 Implicaciones de Bretton Woods para el desarrollo y las relaciones Norte-Sur

En Bretton Woods apenas pudieron expresarse las necesidades e intereses de los países en desarrollo, en su mayoría territorios aún

¹² Los fondos del Plan Marshall, además, eran en su mayoría donaciones y tenían condiciones financieras mucho más ventajosas que las del Banco Mundial.

sujetos a dominio colonial. Sin embargo, el orden surgido de esta Conferencia determinó el rumbo de las economías postcoloniales y de las relaciones Norte-Sur. Para ilustrar esta cuestión, varios autores relacionados con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han señalado que las perspectivas de desarrollo del Sur podrían haber sido otras si se hubieran aplicado las imaginativas propuestas del «Plan Keynes». Es cierto que Keynes mostró en su tiempo poco interés por los problemas del subdesarrollo, y no pudo anticipar cuestiones contemporáneas como la crisis ambiental, la revolución tecnológica o el proceso de globalización. Los «tres pilares» del sistema económico internacional previstos por Keynes, sin embargo, respondían a las demandas expresadas por los países en desarrollo desde los años sesenta, y representaron tal avance desde el punto de vista teórico e institucional, que han servido de inspiración a muchas de las propuestas posteriores de reforma del régimen del comercio mundial y del sistema monetario internacional.

En el discurso de clausura de la Conferencia, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Henry Morgenthau, afirmó que Bretton Woods había sido convocado «para expulsar a los prestamistas usureros del templo de las finanzas internacionales». Respecto a la anárquica situación de entreguerras, de hecho, Bretton Woods representó un gran avance del multilateralismo y la cooperación internacional. Se trataba, sin embargo, de un «multilateralismo hegemónico», muy alejado de la visión keynesiana, y cuyo origen y características deben casi todo a la proyección global del poder de Estados Unidos. En ese diseño se daba una clara primacía al mercado como principio regulador de la economía internacional y, como objetivo primordial, se intentaba crear y mantener un mercado internacional abierto a las operaciones de las corporaciones estadounidenses.¹³ Por esa

¹³ En este argumento han insistido las denominadas «Teorías de la Estabilidad Hegemónica», que afirman que la cooperación internacional sólo es posible si existe una potencia hegemónica capaz de crear y sostener instituciones y regímenes internacionales capaces de proporcionar los «bienes públicos» internacionales en los que se basa la estabilidad del sistema. La crisis de entreguerras es, en esta perspectiva, la consecuencia del declive de la hegemonía británica y de la renuencia de Estados Unidos a asumir el papel de «hegemon» a

razón, el nuevo esquema institucional nacía sin la capacidad reguladora ni los medios financieros para sostener, como pretendió Keynes, un sistema orientado al equilibrio con crecimiento y pleno empleo, y con capacidades para canalizar el ahorro global hacia las necesidades de inversión de los países emergentes.

Los vacíos y limitaciones de Bretton Woods no pudieron ser colmados por otros mecanismos de financiación del desarrollo, como la ayuda externa, la inversión extranjera directa o los préstamos de la banca privada. Desde que hizo su aparición con el «Plan Marshall», la ayuda externa ha tenido un marcado carácter bilateral, depende de la liberalidad del donante, y se ha asignado en función de los intereses nacionales de éste, que casi siempre se definen en términos de ventajas diplomáticas, políticas o comerciales ajenas a las necesidades de desarrollo del receptor. Se trata de un mecanismo muy alejado, por lo tanto, del fondo de inversiones previsto por Keynes, que hubiera asegurado un mecanismo de financiación bajo control multilateral y un flujo de recursos relativamente estable y predecible hacia los países en desarrollo (Singer y Griffith-Jones 1994: 3-5).

Respecto a los flujos de capital, la primacía del mercado y la ausencia de un marco internacional responsable y bajo control público para la regulación de los flujos de inversión y los movimientos financieros fueron algunos de los factores determinantes en la gestación del problema de la deuda externa y la crisis de los años ochenta, la denominada «década perdida» para el desarrollo (Wood 1986; Griffin 1991: 645- 647). Esos problemas, que la globalización ha hecho más patentes, también contribuyen a explicar los pánicos bursátiles y las crisis financieras que en los años noventa han golpeado tanto a las economías industrializadas como a los «mercados emergentes» de Asia y de América Latina

causa de su aislacionismo. Según estas teorías, el surgimiento de las instituciones y regímenes de Bretton Woods se explica por el ascenso de Estados Unidos al rango de primera potencia, tras la II Guerra Mundial. Ver al respecto los trabajos clásicos de Kindleberger 1986, Krasner 1983 y 1989, y Gilpin 1989.

Estas situaciones de crisis y el riesgo «sistémico» de que se propaguen a escala global pondrían de manifiesto que, pese a los deseos de Henry Morgenthau, los especuladores han vuelto a adueñarse del «templo» de las finanzas internacionales. La necesidad de establecer un marco regulador de los mercados financieros a escala global, y hacer frente a las exigencias de un mundo en el que se agrava la desigualdad y la pobreza, son algunas de las razones que aconsejarían la convocatoria, en palabras de Stuart Holland, de «un nuevo Bretton Woods» (Holland 1994: 7-35) que permita ir más allá de iniciativas regionales como la Unión Monetaria Europea, y abordar la reforma del sistema monetario y financiero internacional. Esa reforma, como planteó la visión keynesiana original, debería orientarse a establezcan instituciones con suficiente capacidad de regulación y gobernación del mercado global y, sobre todo, que puedan contribuir a orientar la economía global hacia un modelo de desarrollo más equitativo. Esto supondría también reformar el viejo sistema internacional de ayuda al desarrollo, y en particular instituciones como el Banco Mundial, en cuya estructura y funciones aún pesan más los condicionantes de Bretton Woods y las inercias de la guerra fría, que las demandas y necesidades de los países en desarrollo y las exigencias de gobernación económica y de financiación del desarrollo de la era de la globalización (Holland 1994: 246-259, Sanahuja 2000:).

2.3 Ortodoxia financiera y «apostolado» del desarrollo: el Banco Mundial e los años cincuenta

Los primeros años del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) no fueron fáciles. La Administración Roosevelt tuvo que desplegar una amplia campaña publicitaria para lograr la ratificación de su Convenio Constitutivo frente a la oposición republicana, renuente a todo compromiso internacionalista. En la primera reunión del Consejo de Gobernadores de marzo de 1946 el BIRF aún no tenía Presidente, debido a que ningún financiero de prestigio quería arriesgar su reputación en una institución que

Wall Street veía con desconfianza debido a su carácter intergubernamental. El primer Presidente, Eugene Meyer, estuvo sólo unos meses al frente de la Institución —de junio de 1946 a marzo de 1947— y fue difícil encontrarle sustituto. En 1947, después de un año de funcionamiento, el Banco aún no había prestado un centavo. El BIRF parecía haber nacido con tal «aura de fracaso» que en algunas bolsas de valores de Estados Unidos no se autorizó la venta de sus bonos (Caufield 1996: 50).

El segundo Presidente del Banco, John McCloy, asumió la doble tarea de iniciar la actividad crediticia del banco y ganarse la confianza de los mercados financieros, dando al Banco la reputación de ser un sólido garante de los intereses de sus accionistas y tenedores de bonos y no estar «sometido a las presiones políticas» de sus miembros prestatarios. En mayo de 1947 se aprobó un crédito de 250 millones de dólares para respaldar el «Plan Monnet», con el que Francia emprendía la reconstrucción. La operación era arriesgada, ya que comprometía una tercera parte de los recursos del Banco —este préstamo, que en dólares de 1997 se elevaría a 2.500 millones, fue hasta la crisis asiática de 1997 el de mayor cuantía en la historia de la institución— y no se definía con precisión el destino de los fondos. La operación, sin embargo, se aprobó sólo después de una crisis de Gobierno que se resolvió con la salida de los ministros comunistas. Éste y otros mensajes dirigidos a Wall Street lograron atenuar la desconfianza de los mercados financieros. Cuatro meses después el BIRF lanzó la primera oferta de bonos de su historia, por un total de 250 millones de dólares, suscrita en su totalidad.

En los dos años posteriores se aprobaron nuevos préstamos de reconstrucción en favor de Holanda, Luxemburgo y Dinamarca, pero el lanzamiento del Plan Marshall y la recuperación económica de Europa Occidental hicieron que el papel del BIRF en la reconstrucción se tornara irrelevante, y el Banco dirigió su atención hacia los países en desarrollo. Ello, sin embargo, volvió a plantear el «dilema fundacional» del Banco: Wall Street pondría en tela de juicio la solidez del BIRF si éste, conforme a su mandato, se orientaba hacia los países en desarrollo y arriesgaba sus recursos en países considerados «a priori» poco solventes.

Eugene D. Black, presidente del BIRF entre 1948 y 1963, intentó resolver este dilema con una política crediticia «conservadora» (Sarwar 1994: 18). Con esta política, los créditos para programas (*program-loans*), en principio más arriesgados, se ofrecían a los clientes «más fiables», como Italia, Australia o Japón. Los préstamos para los países en desarrollo se limitarían a los países de renta media, considerados más solventes, y a proyectos concretos (*project-loans*) cuya rentabilidad estuviera asegurada. Esta política fue acogida con satisfacción por los mercados financieros. En 1951 el BIRF logró colocar con éxito su primera emisión internacional de bonos, de cinco millones de libras, y en 1959 los bonos del BIRF obtuvieron por primera vez la máxima puntuación de las agencias de calificación de riesgo que operan en los mercados financieros. Esta política, sin embargo, cerró el acceso al crédito a un gran número de países de reciente descolonización, muy pobres y por lo tanto poco solventes, que no podían obtener capital de inversión ni en los mercados privados ni en el BIRF.

En marzo de 1948 Chile obtuvo un crédito de 13,5 millones para centrales hidroeléctricas y se convirtió en el primer país en desarrollo que obtuvo un préstamo del Banco Mundial. El BIRF, sin embargo, impuso duras exigencias a Chile —entre ellas, un acuerdo entre el Gobierno chileno y sus acreedores externos— para vencer la desconfianza de Wall Street, que no había olvidado la moratoria de la deuda pública chilena de 1920. A este proyecto siguieron otros en México e Irán. En 1951 se otorgaba el primer crédito a un país de África. Sin embargo, en su nueva orientación hacia los países en desarrollo, el BIRF se encontró con un problema inesperado: no había suficientes proyectos «bancables» para financiar. Se suponía que el Banco se vería inundado de proyectos de inversión procedentes de los países en desarrollo,¹⁴ pero la realidad fue muy distinta: en el primer año y medio de funcionamiento el Banco sólo recibió tres solicitudes, y éstas eran de una extrema vaguedad.

¹⁴ Esta idea se basaba en el supuesto de que, dada la escasez de capital en los países en desarrollo, la productividad marginal del capital sería más elevada. Por ello habría en estos países un gran número de proyectos de alta rentabilidad a financiar (Singer 1995: 20).

Por esta razón, desde 1947 el BIRF organizó diversas «misiones técnicas» para identificar proyectos y convencer a sus potenciales prestatarios de que solicitaran créditos a la institución. A diferencia de un banco comercial, el BIRF se vio apremiado a crear por sí mismo la demanda de crédito y de asistencia técnica para rentabilizar sus recursos y sobrevivir como institución. Para superar las limitaciones del crédito por proyectos, de las que eran plenamente conscientes los economistas del Banco, algunas de estas misiones impulsaron la redacción de ambiciosos «planes nacionales de desarrollo» al estilo de los que se estaban aplicando en Europa occidental en el marco del Plan Marshall. Estos Planes incluían un detallado estudio de la economía del país y un amplio catálogo de proyectos de inversión que el BIRF podría financiar (Mason y Asher 1973: 302). El primero de estos planes se elaboró en Colombia en 1949, y en sus más de seiscientas páginas se incluyó un ambicioso programa de inversiones por valor de 2.500 millones de dólares, equivalentes a 20.000 millones en la actualidad. Planes similares se desarrollaron en Corea del Sur y Taiwan. El Estudio de la economía española realizado a principios de los años sesenta, poco después de la incorporación de España al BIRF, también fue resultado de una de estas misiones.

A la vez que se buscaban clientes, las misiones del BIRF representaban un verdadero «apostolado» de la naciente «ciencia» de la economía del desarrollo (Doggart 1994: 14). Con el pretendido rigor científico y la objetividad que aportaban los modelos de crecimiento económico de inspiración keynesiana impulsados por los «pioneros» en esta disciplina, los expertos del Banco —en esta época, mayoritariamente economistas e ingenieros— pretendían contar con el instrumental analítico y los recursos financieros necesarios para superar los obstáculos que impedían el «despegue» de las economías y las sociedades «atrasadas» y su tránsito hacia la modernidad (Easterly 1997: 2-11). La supuesta racionalidad de estos modelos encubría, sin embargo, una visión simplista y eurocéntrica de los problemas del desarrollo, y alentó prácticas tecnocráticas en la que se solía desdeñar el conocimiento y la pericia local en favor de supuestos macro y microeconómicos abstractos, y de la tecnología y los

«expertos» foráneos. Este ha continuado siendo uno de los rasgos característicos más marcados de la cultura institucional y los métodos de trabajo del Banco Mundial, y el factor que ha llevado al fracaso a un buen número de proyectos y de los destrozos ambientales y el coste social y humano que han impuesto a las sociedades del Tercer Mundo (Rich 1994: 73).

La creación del Instituto de Desarrollo Económico (IDE) en 1955 (desde 1999, Instituto del Banco Mundial) fue un elemento importante en la difusión de los enfoques del desarrollo del Banco. A través de este instituto, el BIRF ha formado varias generaciones de funcionarios, líderes políticos, profesionales y expertos originarios de los países en desarrollo, generalmente bien ubicado en los resortes de poder. Entre los ex-alumnos del IDE ha habido un buen número de ministros y de jefes de gobierno. A través de esta extensa red de interlocutores —la «mafia del IDE», como se la llegó a conocer (Caufield 1996: 63)—, el Banco ha podido inducir una mayor demanda de sus servicios y ha ejercido una profunda y duradera influencia en la formulación de las políticas económicas de los países prestatarios (Mason y Asher 1973: 329-330).

La escasez de ahorro interno y de capital de inversión constituían, según la perspectiva teórica dominante en esta etapa, uno de las principales impedimentos para el «despegue» económico. La ayuda externa podría eliminar «cuellos de botella» —de ahorro, tecnología o divisas—, suministrando el capital de inversión que el ahorro interno no había logrado generar o que el mercado internacional de capital privado no estaría dispuesta a arriesgar (Chenery y Strout 1966: 680-681). Algunos economistas «pioneros» del desarrollo, como Arthur Lewis o Paul Rosenstein-Rodan, siguiendo el ejemplo del Plan Marshall, abogaron por un «gran empujón» (big push) basado en grandes flujos de capital para respaldar programas económicos de amplio espectro, considerando que los créditos para proyectos eran un instrumento limitado que retardaría el despegue económico.

Debido a que sus recursos eran relativamente exigüos, era difícil que el Banco Mundial pudiera ir más allá de los proyectos concretos. Ahora bien, dentro de la amplia gama de sectores susceptibles de financiación, el BIRF se orientó preferentemente

hacia la creación de infraestructura, considerando que las carencias de capital físico eran el principal obstáculo para iniciar el crecimiento y, más en concreto, para impulsar el proceso de industrialización que conduciría a la modernidad. En factor de este enfoque actuaban varios factores. Este tipo de proyectos son más «tangibles» de cara a los gobiernos y los inversores, los cálculos de rentabilidad son más sencillos, y son el «territorio natural» de los expertos que esta institución podía suministrar. Por otro lado, las infraestructuras modernas también eran atractivas para el «estado desarrollista» surgido de la descolonización, ya que se suponía que sentarían las bases de la independencia económica de las nuevas naciones, y constituían uno de los símbolos más poderosos de la voluntad de alcanzar la modernidad por parte de los nuevos Estados.

Aunque el capital físico era uno de las preocupaciones centrales de la economía del desarrollo, también se reconocía que las carencias en el ámbito de la salud, la educación o la capacidad institucional podían inhibir el crecimiento económico. El BIRF consideraba, sin embargo, que los proyectos sociales no eran asunto suyo, debido a que eran difíciles de valorar en términos de rentabilidad y contribución directa a la producción, y en ocasiones desaconsejó abiertamente la inversión en sectores sociales, argumentando —en una posición distinta a la que mantuvo en el periodo McNamara y que también sostiene en la actualidad— que existía un dilema insalvable entre crecimiento y distribución, y que por ello se debería dar prioridad «al aumento de la tarta» antes que a su reparto (Caufield 1996: 63).

Todo ello tuvo resultados visibles en la cartera de créditos del Banco: dos terceras partes de los recursos se destinaron a la producción de electricidad mediante centrales térmicas y grandes embalses (ver apartado 2.7), la infraestructura de transportes y a telecomunicaciones. A la construcción de embalses se destinó una cuarta parte del total. A industria y finanzas el 12%, y agricultura y colonización recibió menos del 5%. Los primeros préstamos para áreas «sociales» —agua potable y saneamiento, educación— no aparecieron hasta la década de los sesenta. La preferencia por los proyectos de gran escala también fue muy visible: en el periodo

Black se financiaron un total de 370 proyectos, y los 21 más importantes —siete embalses, cinco líneas ferroviarias, tres carreteras, tres siderúrgicas, una central térmica, un oleoducto y la mejora del Canal de Suez— recibieron casi 2.000 millones de dólares, una tercera parte del total.

¿Que impacto han tenido estos proyectos en el proceso de desarrollo de los países del Sur? Esta es una cuestión difícil de contestar. Es cierto que contribuyeron decisivamente a su modernización, pero también es necesario reconocer que a menudo estos proyectos se subordinaron a las necesidades de la inversión extranjera o de los grandes productores para la exportación, favoreciendo así a las empresas transnacionales y a los sectores tradicionalmente poseedores de capital y de tierras. Por otro lado, el peso del personal del Banco y de empresas contratistas de países industrializados en la identificación y la ejecución de los proyectos condujo a que a menudo se optara por proyectos basados en tecnologías foráneas intensivas en capital, lo que acentuó la dependencia tecnológica y la tendencia a importar bienes intermedios y de capital extranjeros, aumentando la deuda externa.

Por otro lado, la prioridad otorgada a la infraestructura productiva tuvo consecuencias visibles en la orientación de los presupuestos de muchos países en desarrollo, que descuidaron la educación y la salud en favor de costosas obras de infraestructura y desarrollo industrial. En principio, los préstamos del Banco podrían haber liberado recursos para la inversión social, pero en muchos casos el presupuesto de inversión de los países prestatarios era muy reducido, y la mayor parte o la totalidad del mismo se destinaba a financiar los componentes locales de los proyectos cofinanciados con el BIRF y otras instituciones financieras multilaterales. Junto a estos costes de oportunidad hay que tener en cuenta que los proyectos no siempre se justificaban en términos económicos y que, motivados por consideraciones políticas o de prestigio, muchos fueron «elefantes blancos» que drenaron los recursos de los nuevos Estados independientes y dejaron un costoso legado en términos de deuda externa y deterioro ambiental.

2.4 El Banco Mundial como agencia de desarrollo: la creación de la AIF

La definitiva configuración del Banco como agencia de desarrollo se produce al comenzar los años sesenta, considerados «el primer decenio del desarrollo» por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los hechos más relevantes al respecto son la primera ampliación del capital autorizado del BIRF, que en 1959 pasó de 10.000 a 25.300 millones de dólares, la aparición de los primeros proyectos «sociales» desde 1960 y, lo más importante, la creación de la Asociación Internacional de Fomento (International Development Association, IDA), la filial del Grupo Banco Mundial para la financiación concesional para los países más pobres.

En el origen de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) se encontraban las demandas de financiación concesional por parte de los países en desarrollo. Estos países se mostraban cada vez más críticos con las condiciones financieras del BIRF, que no eran muy distintas a las que podían encontrarse en los mercados internacionales de capital, y las ratios de solvencia con las que el Banco condicionaba el acceso al capital. La política crediticia «conservadora» aplicada en los quince años de Presidencia de Eugene D. Black (1948-1963) permitió que el Banco Mundial presentara al término de su mandato unos resultados inmejorables desde el punto de vista financiero: 370 créditos, por valor de algo más de 7.000 millones de dólares, y ni un sólo préstamo fallido; la confianza plena de Wall Street y de los mercados financieros internacionales, que le otorgaron una excelente calificación de riesgo, y unos beneficios anuales cercanos a los 100 millones de dólares, que la historia oficial de los primeros 25 años del Banco llega a calificar de «indecentes» (Mason y Asher 1973: 407). Esta política, sin embargo, cerró el acceso al crédito a los países más pobres y excluía los sectores «sociales» del financiamiento. Ello ponía en tela de juicio el mandato estatutario y el carácter de «agencia de desarrollo» del BIRF. Es importante señalar que en el periodo Black los criterios de «éxito» del Banco se definieron exclusivamente en términos financieros —esto es, si los fondos se ejecutaban correctamente,

si el préstamo se devolvía en tiempo y forma, y el Banco mantenía su reputación de solvencia en los mercados financieros— y no en términos de resultados o de impacto en el desarrollo. Aunque hoy pueda parecer sorprendente, hay que recordar que la necesidad de evaluar los proyectos se planteó formalmente por primera vez en 1964, la unidad de evaluación se estableció en 1970, y las primeras evaluaciones no se realizaron hasta el año 1972; esto es, 25 años después de iniciarse las operaciones del Banco. Todavía en 1995, sólo 9 de los 370 proyectos del periodo Black habían sido evaluados (Caufield 1996: 71).

A finales de la década de los cincuenta las críticas al papel del BIRF en la financiación del desarrollo se hicieron más audibles debido a varios factores: en primer lugar, el rápido proceso de descolonización y el proceso de crecimiento económico en los países en desarrollo aumentó la demanda de financiación en unos términos que ni el mercado ni el BIRF podían satisfacer. Por otro lado, se empezaba a constatar el creciente endeudamiento de los países en desarrollo, en parte inducida por los créditos del BIRF, y la necesidad de buscar mecanismos de financiación más favorables. Tras la aguda crisis de balanza de pagos de la India en 1958, el propio BIRF empezó a prestar más atención a estas críticas, ya que el endeudamiento podía llevar a que un buen número de países prestatarios dejaran de ser «bancables» si todavía se aplicaban criterios crediticios ortodoxos (Sarwar 1950: 20).

En 1949 la Subcomisión de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas propuso que la Organización estudiase la creación de una agencia de financiación del desarrollo orientada a los países más pobres que no podían acceder a los fondos del Banco Mundial (Mason y Asher 1973: 380-382, Singer 19). En 1952 la Asamblea General respaldó la creación del denominado «Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico» (*Special United Nations Fund for Economic Development*, SUNFED).¹⁵ Estados Unidos y otros países

¹⁵ La propuesta de 1949, redactada por V.K.R.V. Rao, proponía trasladar la experiencia del Plan Marshall a escala global mediante la creación de la Administración de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (*United Nations Economic Development Administration*, UNEDA). Su sucesor recibió el

industrializados se resistieron a esta iniciativa por todos los medios. La Administración Eisenhower, que mantenía posiciones liberales ortodoxas respecto al desarrollo económico, se opuso firmemente a la idea de la financiación concesional, y consideraba que la respuesta a las necesidades de inversión de los países en desarrollo se encontraba en el capital privado. A pesar de ello, los países en desarrollo, con el apoyo de Holanda y de los países nórdicos, lograron mantener vivo el proyecto, y a finales de la década de los cincuenta estaba prácticamente ultimado para ser sometido a consideración de la Asamblea General (Laar 1980: 57).

En la propuesta inicial de 1949, este Fondo complementaríala financiación del Banco Mundial. A mediados de los cincuenta, sin embargo, el proyecto presentaba perfiles más radicales. El SUNFED se financiaría con contribuciones obligatorias y progresivas, con lo que el grueso de la financiación recaería en los países industrializados. Los créditos tendrían un alto grado de concesionalidad, y se otorgarían siguiendo criterios objetivos basados en el nivel de desarrollo de los receptores. El SUNFED, por otra parte, se gobernaría de acuerdo a los principios y reglas vigentes en las Naciones Unidas —esto es, un Estado, un voto—, por lo que los países en desarrollo tendrían más influencia en la definición de las políticas y procedimientos. Estados Unidos y otros países industrializados, sin embargo, no estaban dispuestos a aceptar nada parecido a un «impuesto internacional sobre la renta» o una incipiente «hacienda mundial», ni facilitar recursos a una entidad que no pudieran controlar (Krasner 1989: 151). El Banco Mundial también se opuso a cualquier iniciativa que cuestionara o debilitara su papel central en la financiación del desarrollo (Singer 1989: 8).

Ante la posibilidad de que el proyecto del SUNFED pudiera ser aprobado, entre 1958 y 1959 los países industrializados aceptaron conceder financiación concesional, pero sólo si ésta se canalizaba a través del Banco Mundial, en cuyos

desafortunado acrónimo de UNFED (*United Nations Fund for Economic Development*) —en inglés, literalmente, «sin alimentar»— y posteriormente el de SUNFED (*Special United Nations Fund...*), quizás más poético pero que también presagiaba el fracaso de la iniciativa.

órganos de gobierno tenían asegurado un papel preeminente. En un visible cambio de política, motivado por los procesos revolucionarios en el Tercer Mundo y en particular por lo ocurrido en Cuba, Estados Unidos propuso en septiembre de 1959 la creación de la AIF, que se estableció formalmente un año después. La nueva entidad era muy diferente al SUNFED, ya que se financiaría a través de contribuciones voluntarias y, al ser parte del Grupo del Banco Mundial, tendría un sistema de toma de decisiones y de distribución del poder de voto similar al del BIRF. Esta iniciativa acabó con el proyecto de Naciones Unidas. En su lugar se estableció un mecanismo mucho más limitado para actividades de preinversión: el «Fondo Especial de Naciones Unidas» (UNEF). En 1965 este Fondo se fusionó con el «Programa Ampliado de Asistencia Técnica» (EPTA) de esta organización, dando lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Parece estar fuera de duda que la creación de la AIF tenía como objetivo primordial evitar la aparición del SUNFED y aplacar las demandas de financiación concesional de los países en desarrollo, al tiempo que se reforzaba al Banco Mundial, se aseguraba el control de los países industrializados sobre la financiación del desarrollo, y se aseguraba que ésta no tendría carácter obligatorio ni progresivo (Waever 1968: 28, Krasner 1989: 152-155, OCDE 1985: 14). Así lo reconoció en la historia «oficial» del Banco el que fuera su Presidente en ese periodo, Eugene D. Black. Según Black, en realidad la AIF era una idea para contra-rrestar el SUNFED y asegurar la preeminencia del Banco Mundial sobre las Naciones Unidas (Mason y Asher 1973: 386, 561). La creación de la AIF, de hecho, permitió que el Grupo del Banco Mundial captara más recursos, aumentara su cartera de créditos y ampliara la financiación y el número de países prestatarios sin verse constreñido por las exigencias de solvencia de la etapa anterior.

El fracaso del SUNFED y la creación de la AIF han tenido consecuencias duraderas en la conformación del sistema internacional de cooperación al desarrollo y en particular en el papel del Banco Mundial y de las Naciones Unidas. Se definió una particular «división de tareas», todavía hoy vigente, en la que el

Grupo Banco Mundial —y a través de éste, los países industrializados— controlan el acceso al capital de inversión y el «núcleo duro» de las políticas de desarrollo; esto es, la infraestructura productiva y, en fechas más recientes, el ajuste estructural y la reforma económica. En manos de las Naciones Unidas quedaron las actividades de asistencia técnica, la salud y la educación, la ayuda humanitaria y en general las áreas «blandas» del sistema (Singer 1995: 24). Aunque no se corresponde con la visión original de los arquitectos del sistema internacional de posguerra, este reparto de funciones no sería necesariamente perjudicial si todas las instituciones tuvieran una clara orientación a la lucha contra la pobreza, y existiera un verdadero control multilateral del conjunto, en el que los países del Sur tuvieran una participación equitativa, o cuanto menos una adecuada coordinación, pero esta no ha existido en ningún momento.

La presidencia de George Woods (1963-1968) consolidó el papel del Banco Mundial como agencia de desarrollo, y sentó las bases de su futura expansión en el periodo McNamara (1968-1981) (Oliver 1995). Como consecuencia de las restrictivas políticas de crédito del periodo Black, George Woods encontró al Banco Mundial en una situación muy sólida desde el punto de vista financiero. Sin embargo, parte de sus clientes habituales habían llegado a un nivel de endeudamiento tan elevado que los hacía «inelegibles» para nuevos créditos, y en algunos casos fue necesario reprogramar los pagos (Mason y Asher 1973: 218-223). Algunos prestatarios, debido a la acumulación de pagos, estaban entregando al Banco más capitales de los que recibían. Estas situaciones era especialmente problemáticas en el contexto del «l Decenio para el Desarrollo» de las Naciones Unidas, que proponía ambiciosas metas de inversión y de transferencia de recursos entre el Norte y el Sur.

Para hacer frente a la eventual falta de clientes, el Banco Mundial redujo las exigencias de solvencia a los prestatarios, y empezó a valorar otros criterios, como el potencial de crecimiento, la orientación de la política económica, y la «capacidad de absorción» de las instituciones y los sistemas productivos. Según el Banco, la concesión de nuevos créditos contribuiría a acelerar el

crecimiento y de esta forma la capacidad de pago. En esta lógica circular, en la que los problemas de solvencia se eludían concediendo nuevos créditos, el endeudamiento dejaba de ser un problema, y se convertía en parte de la solución. Para sortear los problemas de solvencia más agudos, el Banco empezó a conceder «créditos para importaciones industriales», en realidad, una modalidad de crédito a programas (*program-lending*) para apoyar la balanza de pagos. También amplió sus actividades a los sectores sociales, que llegaron a ser el 10% de la cartera de préstamos, y aumentó aceleradamente los préstamos de la AIF, que Woods consideraba de vital importancia para hacer frente a la espiral de endeudamiento y para el futuro del Banco como agencia de desarrollo. Como se verá, ello fue el origen de un problema recurrente en la financiación del Banco: la utilización de los fondos concesionales de la AIF para hacer frente a pagos de la deuda externa y no para promover el desarrollo a largo plazo. Estas políticas permitieron que el Banco otorgara en ese quinquenio créditos por valor de 6.000 millones de dólares. Esta cifra estaba cerca del total acumulado de los 16 años anteriores, que ascendía a 7.000 millones. A pesar de ello, en 1970 el Banco se encontró por primera vez en su historia con una transferencia neta de recursos negativa; esto es, recibiendo en concepto de devolución de préstamos una cifra superior al total de los créditos concedidos. Esta situación era bastante embarazosa para una institución que se presentaba como agencia de financiación del desarrollo, y suscitó fuertes críticas por parte de los países del Sur.

En la creciente orientación «desarrollista» del Banco Mundial tuvo cierta influencia la aparición de nuevos bancos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1960; el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), creado en 1963, y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), que inició sus operaciones en 1966. Desde su creación, estos Bancos mostraron una clara vocación de desarrollo y contaban con servicios de crédito concesional. El BID, quizás el que tenía mayores diferencias respecto al Banco Mundial, se distinguió desde los años sesenta por prestar mayor atención a las áreas sociales y a la integración regional. Estos rasgos diferenciadores se deben al

hecho de que los artífices de la creación de estas instituciones han sido en gran medida los propios países en desarrollo, insatisfechos con las condiciones de los créditos del BIRF y con su escasa influencia en los órganos de gobierno. Ante la aparición de estas nuevas entidades, el Banco tuvo que reforzar su orientación de desarrollo para poder seguir manteniendo el liderazgo en este campo. (Krasner 1989: 141-149, Tussie 1995: 18).

2.5 Del «asalto a la pobreza» a la crisis del desarrollismo: el Banco Mundial en la etapa McNamara (1968-1981)

Con la llegada a la Presidencia de Robert S. McNamara en 1968 se inició un periodo de espectacular expansión del crédito y la influencia del Banco, y de profundos cambios en sus enfoques del desarrollo. Probablemente ningún otro Presidente ha ejercido tanta influencia en la historia de la institución, y ello se debe tanto al propio perfil personal de McNamara, como al mayor involucramiento de Estados Unidos en la institución. Por todo ello, el periodo McNamara también ha sido uno de los más controvertidos debido a la visible politización de la institución y a su subordinación a los intereses estadounidenses.

A diferencia de McCloy, Black y Woods, McNamara no procedía de Wall Street. Con amplia experiencia empresarial en Ford Motor Company —llegó a ser el primer Presidente de la Compañía ajeno a la familia del fundador— era un apasionado defensor de la estadística y de métodos «científicos» de gestión y planificación. Como Secretario de Defensa durante las Administraciones Kennedy y Johnson, reformó el Pentágono e involucró a Estados Unidos en el fiasco de Vietnam. A diferencia de sus predecesores, McNamara se mostró más preocupado por la seguridad internacional y el equilibrio de poder que por las relaciones con Wall Street. Su visión era a la vez la de un tecnócrata, la de un estratega y la de un misionero. Para McNamara, el desarrollo y la eliminación de la pobreza eran problemas «técnicos» que se podían resolver aplicando los métodos científicos y los recursos adecuados. Ahora bien, debían

verse en el más amplio contexto del enfrentamiento entre las superpotencias, y en última instancia obedecían a un imperativo moral. McNamara introdujo por primera vez en el Banco un «sentido de misión» que era ajeno a la descarnada lógica mercantil con la que éste se había guiado hasta entonces.

Con McNamara, la lucha contra la pobreza se convirtió en una «cruzada» personal y en el objetivo primordial del Banco. En favor de esta nueva orientación actuó la conciencia, cada vez más extendida, de que los enfoques ortodoxos del desarrollo, basados en el crecimiento económico y la lógica del «derrame» o trickle-down, no funcionaba en la práctica. Esta era la principal conclusión del informe de 1969 *Partners in Development*, elaborado por Lester Pearson por encargo del Banco Mundial (Pearson 1969). Este estudio, que marcó un punto de inflexión en su historia, cuestionaba la experiencia de 20 años de ayuda económica y políticas de desarrollo que no abordaron las necesidades de articulación y expansión de los mercados internos, penalizaban al sector agrícola, empobrecían al campesinado e ignoraban los procesos de exclusión social causados por la modernización. El «Informe Pearson», finalmente, abogaba por un «giro social» en la teoría y la práctica del desarrollo y la ayuda externa, y en concreto por una nueva estrategia que diera prioridad al desarrollo agrario y a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres urbanos y de la población rural (Riddell 1987: 93).

Las motivaciones estratégicas y los intereses de seguridad también eran uno de los fundamentos de la nueva política de lucha contra la pobreza. Siendo Secretario de Defensa, McNamara sostuvo que la mejor forma de mantener la seguridad y la estabilidad internacional era asegurar un nivel de vida decente para todo el mundo. La lucha contra la pobreza, en esta lógica, era un instrumento para restar apoyo a programas revolucionarios y/o comunistas y, de esta forma, asegurar la estabilidad internacional y los intereses de Estados Unidos. En 1972 McNamara señaló: *«Cuando los más privilegiados son pocos y los desesperadamente pobres son muchos —y cuando la distancia entre ellos empeora— el momento de tomar una decisión entre el coste político de la reforma y el riesgo político de la rebelión es sólo cuestión de tiem-*

po. Es por esto que las políticas específicamente diseñadas para reducir la miseria del 40% de la población más pobre de los países en desarrollo son recetas no sólo de principios sino de prudencia social, dado que la justicia no sólo es un imperativo moral. También es un imperativo político» (Citado en Berzosa 1991: 368). Estas ideas, que conformaron el denominado «enfoque liberal de la contención», ya se habían puesto en práctica en la década de los sesenta, a través de programas como la «Alianza para el Progreso»¹⁶, pero el fracaso militar de Vietnam contribuyó a darles un nuevo impulso. De hecho, se ha señalado que Vietnam es un factor clave para explicar la cruzada personal contra la pobreza de McNamara y el fuerte apoyo que Estados Unidos prestó al Banco Mundial en la década de los setenta (Bello 1994: 12).

En un histórico discurso pronunciado en Nairobi en 1973 McNamara anunció un «asalto frontal» contra la pobreza basado en intervenciones dirigidas expresamente a mejorar la productividad y el ingreso del 40% más pobre de la población, y en especial de los pobres rurales (McNamara 1981: 217, 240, 246). Para McNamara y sus colaboradores más directos, entre los que se encontraban teóricos de la ayuda externa y de las «necesidades básicas» como Hollis Chenery y Mahbub ul Haq, ello suponía combinar crecimiento y redistribución, y abordar la satisfacción de dichas necesidades en los grupos más pobres (McNamara 1973, Chenery 1974, y Haq 1976). Entre las intervenciones específicamente dirigidas a la reducción de la pobreza se encontraban los proyectos de la «revolución verde» orientados a mejorar la productividad del agro —irrigación, introducción de nueva semillas y agroquímicos, extensión agrícola, gestión post-cosecha, comercialización, carreteras rurales...—, la inversión en recursos humanos a través de la salud y la educación, y el desarrollo urbano. También se aprobaron los primeros préstamos para actividades de control del crecimiento de

¹⁶ La «Alianza para el Progreso» fue un vasto programa de asistencia económica y reforma social y política impulsado desde 1960 por la Administración Kennedy. La Alianza pretendía atenuar los graves problemas políticos y sociales de América Latina y, de esa forma, evitar la protesta social y potenciales brotes revolucionarios como el que, en 1959, había llevado al poder a Fidel Castro.

la población. Todo ello tuvo consecuencias visibles en la cartera de proyectos y la distribución sectorial de los préstamos. A mediados de los setenta el sector agrícola era el destino del 30% de los préstamos; la salud y la educación pasaron del 2,3% al 5,4% de los créditos entre 1968 y 1978, y la infraestructura básica descendió del 65% en 1960 al 37% en 1975.

Los ambiciosos planes de McNamara exigían un aumento substancial de las actividades y los recursos del Banco. En las primeras semanas en el puesto el nuevo Presidente rechazó explícitamente los criterios de elegibilidad para la concesión de créditos heredados del periodo Black —básicamente, la solvencia del prestatario y la rentabilidad de cada proyecto—, que consideraba demasiado restrictivos, y anunció que en los siguientes cinco años el Banco prestaría 11.600 millones de dólares; esto es, más que en los 20 años anteriores. El Tesorero del Banco dimitió en protesta ante una política que, a su juicio, ponía en peligro la reputación del Banco ante los mercados de capital. McNamara, sin embargo, logró colocar con éxito una amplia emisión de bonos, lo que parecía demostrar que la confianza de los inversores dependía más de la garantía gubernamental de los países más ricos, que de la calidad de los proyectos y la solvencia de los acreedores (Caufield 1996: 98).

Para hacer realidad esos planes y superar las reticencias de los técnicos, McNamara impuso «objetivos de crédito» anuales para cada país. Con esta práctica, todavía hoy vigente, el principal criterio de éxito ha sido el número de proyectos aprobados y el volumen de crédito concedido, más que la pertinencia de un proyecto o los resultados alcanzados. La presión ejercida sobre el personal para cumplir los objetivos se tradujo a menudo en proyectos mal formulados y de dudosa utilidad, y a procedimientos de gestión de los proyectos en los que se primaba el proceso más que el resultado. Desde finales de los setenta y hasta la actualidad, una proporción muy elevada de los proyectos —hasta el 40% en algunos años— se aprueban en los dos últimos meses del ejercicio, impidiendo una supervisión adecuada. Esa «presión por prestar» se trasladaba a los países en desarrollo, que se veían compelidos a aceptar créditos para proyectos identificados por los

técnicos del propio Banco. Este sistema exacerbó la tendencia del Banco a inducir la demanda de sus productos en los países prestatarios. La tendencia a «prestar a toda costa» debilitó el poder de negociación del Banco frente a los Gobiernos y las élites locales, con consecuencias muy negativas para la calidad de las operaciones (Raffert y Singer 1996: 48), y se convirtió en un rasgo definitorio de la cultura organizativa del Banco, y a juicio de autores como Bruce Rich (1994: 255-256), una de las principales razones del creciente involucramiento del Banco en proyectos dañinos desde el punto de vista humano y ambiental, y poco viables desde el punto de vista técnico y financiero. También fue un factor clave en el proceso de endeudamiento de este periodo. Los objetivos de crédito para cada país, de hecho, debían ser superiores a los pagos a realizar para saldar las deudas anteriormente contraídas con el Banco. Esta práctica, conocida como «crédito defensivo» (*defensive lending*) aseguraba el pago de la deuda e impedía moratorias a corto plazo, pero a costa de profundizar el endeudamiento a medio y largo plazo. El modelo era muy frágil, ya que se basaba en previsiones excesivamente optimistas respecto al crecimiento económico y los ingresos de divisas de los prestatarios. Así lo pondría de manifiesto la crisis de la deuda externa de los ochenta y, una década después, el hundimiento de África subsahariana en una espiral sin fin de endeudamiento con el Banco Mundial y otras agencias multilaterales.

2.6. El legado del periodo McNamara: pobreza, deterioro ambiental y politización del Banco Mundial

El legado de McNamara en el proceso de crecimiento del Banco no debe subestimarse. Al comenzar su mandato, los préstamos del Banco sumaban alrededor de 1.000 millones de dólares al año. Diez años después alcanzaron los 8.700 millones. En el momento de abandonar el puesto superaban los 12.000 millones, con lo que el total acumulado de este periodo fue de 77.000 millones. El personal también pasó de 1.574 a 5.201 empleados. En términos

reales, durante este periodo el volumen de crédito del Banco se multiplicó por seis.

Más allá de las cifras, la fogosa retórica de McNamara y el celo misionero con el que lanzó el «asalto a la pobreza» contribuyó a transformar el Banco Mundial y a darle una nueva imagen como agencia de desarrollo, pero casi nunca hubo mejoras tangibles para los grupos y los países más pobres, y muchos vieron empeorar su situación. La mayor parte de los recursos siguió respaldando estrategias convencionales de industrialización. Por otra parte, el Banco Mundial no se apartó de la lógica liberal convencional y del supuesto de que el crecimiento económico es el mecanismo básico para incorporar a los pobres a la producción y al consumo. Aumentaron los créditos para sectores «sociales» como la salud y la educación, pero al final del periodo McNamara éstos sólo representaban el 10% del total.

En el sector agrario, el de más rápido crecimiento bajo la Presidencia de McNamara, se optó por una estrategia de «modernización sin reforma» que privilegió la expansión de la agricultura capitalista exportadora y el *agribusiness*, debido a su potencial de generación de divisas y de absorción de tecnologías intensivas en capital, y no el apoyo directo a los campesinos pobres. En este marco, el Banco Mundial empezó a financiar proyectos de colonización agrícola de gran escala, en los que se roturaron grandes extensiones de bosque primario y se reasentó a millones de personas. La colonización constituía la alternativa más factible para evitar la reforma agraria allí donde existía una fuerte presión campesina sobre la tierra, aunque ello tuvo efectos sociales y medioambientales dramáticos.

Un breve recorrido por algunos proyectos de la era McNamara revela la magnitud de esos costes. Los programas de «Desarrollo Rural Integrado» (DRI) fueron una de las principales innovaciones del periodo McNamara. Diseñados para enfrentarse a la pobreza rural, en la mayor parte de los casos se basaban en la colonización de la «frontera agrícola» y el asentamiento masivo de campesinos sin tierra. A menudo, este tipo de proyectos constituían una «válvula de escape» a la presión campesina allí donde la propiedad de la tierra estaba muy concentrada y se

pretendía eludir la reforma agraria. Aunque este tipo de proyectos tuvo su mejor momento en la década de los setenta, a mediados de los ochenta todavía eran un componente importante de la cartera de préstamos del Banco para el sector agrícola. En la práctica, muchos de los proyectos de colonización agraria financiados por el Banco Mundial se formularon sobre bases tecnocráticas, sin un adecuado conocimiento del medio local, y dieron paso a dinámicas migratorias y a rápidos procesos de destrucción de bosques primarios y de ecosistemas de gran valor, contribuyeron a la desarticulación de las sociedades en las que se llevaron a cabo, y significaron, en no pocos casos, más pobreza y desigualdad. A mediados de los ochenta, al conocerse la devastación producida por el más controvertido de estos proyectos, el «Polonoroeste», el Banco empezó a abandonarlos. Algunos ejemplos tomados de Asia, África y América Latina ilustran las dinámicas sociales y ambientales inducidas o reforzadas por este tipo de proyectos.

El programa «Transmigrasi», iniciado en 1950, pretendía colonizar Irian Jaya, Sumatra, Borneo y otras islas exteriores de Indonesia mediante la transferencia masiva de población javanesa y la roturación de bosques para cultivos destinados a la exportación, como cacao, café y aceite de palma. En 1990 el Banco Mundial ya había prestado más de 1.000 millones de dólares para este programa. De los 7 millones de personas asentadas a principios de los años noventa, 3,5 lo fueron dentro de proyectos del Banco Mundial. En gran medida, el proyecto respondía a intereses políticos de la dictadura de Suharto — «javanizar» un territorio con vínculos poco sólidos con el nuevo Estado Indonesio—, el asentamiento se realizó en territorios de bosque tropical poco apto para la agricultura y con población indígena. A menudo los colonos no encontraron ni las tierras fértiles ni las escuelas, carreteras y dispensarios médicos prometidos por el Gobierno. Muchos colonos recurrieron a la agricultura itinerante «de roza y quema», causando la deforestación acelerada. Estudios del Banco Mundial de mediados de los ochenta revelaban que Transmigrasi ocasionó la pérdida del 3% del bosque tropical mundial, y que a pesar de este destrozo

más de la mitad de los colonos vivían en la pobreza (Caufield 1994, *passim*; Rich 1994: 34-38).

El Proyecto de Desarrollo Agropecuario de Muture, en Ruanda, se inició en 1974 con el propósito de asentar a 9.000 familias en 51.000 has. de bosques y pastos. Los estudios realizados en 1978 por antropólogos contratados por el propio Banco detectaron que en realidad el proyecto, que se inició tras el golpe de Estado militar de 1973, sirvió para introducir agricultores hutus en una región tradicionalmente ocupada por pastores tutsis e himas, socavando los medios de vida de estos últimos. El proyecto, que se diseñó y aplicó con pautas tecnocráticas que ignoraban las complejas dinámicas étnicas y sociales de ese país, alimentó el enfrentamiento secular y el resentimiento entre hutus y tutsis, que años después tendría consecuencias dramáticas (Lemarchand 1982).

El proyecto «Polonoroeste», iniciado en las postrimerías del periodo McNamara, ha sido quizás el más costoso en términos ambientales y el que más daño ha causado a la reputación del Banco Mundial. Este proyecto se inscribía en la política de colonización del Gobierno brasileño iniciada en 1970 con la construcción de la carretera transamazónica, en la que Brasil, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, han invertido más de 10.000 millones de dólares en carreteras de penetración, plantas hidroeléctricas y proyectos mineros, en gran medida orientados a la exportación y a obtener divisas para pagar la deuda externa brasileña. El gobierno, además, concedió crédito subsidiado y generosas exenciones fiscales a grandes *fazendas* para la ganadería extensiva, y de esta forma, se alentó la deforestación de grandes extensiones, ahora ocupadas por pastizales degradados poco productivos.

Polonoroeste fue financiado con 444 millones de dólares por el Banco Mundial, e incluía la construcción de 1.500 km. de carretera de penetración y 39 centros de «asentamiento rural» en las áreas a colonizar en los estados amazónicos de Acre y Rondonia, con el propósito de reducir la presión sobre la tierra que supone la gran masa de jornaleros agrícolas desposeídos del poblado Sureste y el empobrecido Nordeste de Brasil. A mediados

de los ochenta el proyecto había atraído a más de medio millón de colonos, que sobrevivían con cultivos de «roza y quema». Las migraciones de colonos, junto con la tala comercial y la roturación de tierras para el ganado, causaron la deforestación del 16% del territorio de Rondonia y diezmaron a la población indígena, causando un verdadero genocidio. La quema del bosque tropical de Acre y Rondonia, fotografiada por satélites, fue calificada por la NASA como «la transformación humana de un ecosistema más rápida de la historia» (Rich 1994: 26-29). En 1985 el Banco Mundial, acosado por las organizaciones ecologistas y la opinión pública anunció la finalización del proyecto.

Como han reconocido tanto el Gobierno brasileño como el Presidente del Banco Mundial, «Polo Noroeste» ha sido un desastre ecológico de grandes proporciones. En 1992 el Banco Mundial financió con 167 millones de dólares el proyecto «Planaflo», destinado a definir un «marco de actuación para el desarrollo sostenible» en Rondônia. Se ha señalado, sin embargo, que «Planaflo» ha sido un costoso fiasco. Los fondos han servido para poco más que la financiación de las exhaustas arcas del gobierno estatal, sin destinarse a sus objetivos originales, y el proceso de deforestación no se ha detenido.

Vista en retrospectiva, la estrategia no logró sus objetivos debido a las limitaciones de su propio diseño y a su subordinación a otros objetivos geopolíticos. Las políticas del Banco dejaron a un lado las reformas que abordaban las causas estructurales de la pobreza rural, y en especial la injusta tenencia de la tierra, evitando así enfrentarse con las poderosas oligarquías locales, que aseguraban un statu quo funcional a los intereses estratégicos de Estados Unidos y sus aliados. Cuestiones como la desigual distribución de la renta nacional y los sistemas fiscales regresivos tampoco fueron abordados en esta estrategia de modernización.¹⁷ Esta política fortaleció a las grandes propiedades agrarias, favoreció procesos de concentración de la tierra, de destrucción de

¹⁷ Para una amplia crítica del «enfoque McNamara», ver los trabajos contenidos en Assman 1980, y especialmente en las contribuciones a este volumen de Lappe y Collins, y Zúñiga y Torres. Otras monografías de interés sobre esta etapa son las de Payer 1982 y Ayres 1984.

las economías campesinas, de expulsión de pequeños propietarios de sus tierras y de proletarianización agrícola, y dejó a un lado a los campesinos sin tierra, generalmente muy pobres.¹⁸

Con las políticas del periodo McNamara, las economías del Sur profundizaron su dependencia de los inestables mercados internacionales de productos primarios y de las transnacionales que los dominan desde posiciones oligopólicas. El énfasis en los cultivos de renta y en las exportaciones agrarias, en perjuicio de la producción de alimentos para el mercado local, también tuvo un impacto negativo en la situación de las mujeres, ya que en muchos lugares esos cultivos estaban en sus manos. La estrategia también contribuyó a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, particularmente en África subsahariana, y es uno de los factores que explica la aparición de las grandes hambrunas de los años ochenta (Moore Lappé y Collins 1982: 325-338). En muchos países el resultado fue exactamente el contrario del que se perseguía: más pobreza rural, el aumento de la desigualdad y el agravamiento de la dependencia externa.

La creciente instrumentalización política del Banco Mundial por parte de Estados Unidos fue otro de los legados del periodo McNamara. El Convenio Constitutivo del Banco Mundial establece la independencia de la institución, y prohíbe que se tenga en cuenta cualquier consideración «política» en el proceso de toma de decisiones y aprobación de créditos, que deberá basarse exclusivamente en criterios «económicos». Esta distinción, aunque es a todas luces artificial y engañosa, ha permitido que el Banco, que se considera una entidad «técnica», no tenga apenas vínculos ni rinda cuentas ante las Naciones Unidas, alegando que ésta es una organización «política»; que prestara grandes sumas a países con gobiernos dictatoriales y corruptos, pero afines a Estados Unidos, como Zaire, Indonesia, Filipinas o Nigeria; y que haya podido eludir las sanciones internacionales impuestas a regímenes que violan los derechos humanos.

¹⁸ La forma en la que las políticas de la «revolución verde» han generado pobreza ha sido estudiada en detalle en la obra clásica de Griffin 1974. Un análisis más reciente y omnicomprensivo en el amplio estudio del FIDA sobre la pobreza rural, en Jazairy *et al.* 1992: 70-80.

Este fue el caso del gobierno indonesio, que desde la invasión de Timor Oriental pudo utilizar dinero del Banco Mundial para proyectos en ese territorio; de la Rumania de Ceausescu, que se convirtió en un importante prestatario en el periodo McNamara; o del régimen del Apartheid en Sudáfrica, que no dejó de recibir créditos del Banco Mundial, a pesar de la aprobación en 1966 de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de un requerimiento expreso de su Secretario General, U-Thant, en los que se pedía que el Banco Mundial cesara sus actividades en Sudáfrica hasta que ese régimen fuera abolido.

Desde finales de los sesenta se empezaron a utilizar razones «económicas» y «técnicas» para justificar decisiones instigadas por Estados Unidos relativas a la concesión o denegación de créditos (Brown 1992: 123-189, Ruttan 1996: 348). Los intereses estadounidenses se han expresado de diversas formas: mediante presiones directas del Departamento del Tesoro; condicionando la participación de Estados Unidos en las reposiciones de recursos, y a través de enmiendas legislativas que contienen «instrucciones» de voto para el representante de Estados Unidos en el Consejo Ejecutivo del Banco (Brown 1992: 102-106, 256-271).

En 1970 Estados Unidos logró que el Banco Mundial cortara los créditos al Gobierno de la Unidad Popular en Chile. Tras el golpe de Estado del General Pinochet, de nuevo tras las presiones de Estados Unidos, se reanudaron los préstamos (Brown 1992: 157-170). En 1971 —esta vez sin éxito— la Administración Nixon exigió que el Banco cortara su programa de créditos a la India a causa de los choques militares entre este país y Bangladesh. En 1978 el Congreso estableció una «lista de exclusión» en la que figuraban Angola, Camboya, Laos, Mozambique, Uganda y Vietnam. Aunque el Banco se negó inicialmente a aceptar estas restricciones, en 1979 el propio McNamara se dirigió al Congreso para garantizar que las contribuciones de Estados Unidos a la AIF no se destinarían a estos países (Brown 1992: 174-187). Vietnam, por ejemplo, no volvió a recibir préstamos hasta 1993. Esta práctica se acentuó durante el periodo Reagan, y países como Nicaragua fueron

excluidos como prestatarios, a pesar de la protesta formal de otros Estados miembros (Barraclough et al. 1988: 81). En 1993, en uno de los ejemplos más recientes de este tipo de presiones, el Banco Mundial anunció la concesión de más de 900 millones de dólares para proyectos ambientales en México, justo en el momento en el que se sometía a votación en el Congreso el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

2.7 El impacto social y ambiental de los préstamos para proyectos: la política de grandes embalses como caso de estudio

La historia de los grandes embalses es una poderosa alegoría del apogeo y crisis de las concepciones economicistas y tecnocráticas del desarrollo vigentes en el Banco. Aunque su importancia ha ido disminuyendo con el tiempo, los embalses siempre han tenido un peso considerable en la cartera de proyectos del Banco Mundial. En las dos últimas décadas, sin embargo, este tipo de obras de infraestructura se ha visto cada vez más cuestionado debido a sus elevados costes sociales y ambientales. Los fracasos cosechados en las dos últimas décadas, y especialmente Sardar Sarovar, en el río Narmada (India), han dañado gravemente la reputación del Banco y su supuesto compromiso con un modelo de desarrollo que respeta el medio ambiente y los derechos básicos de los afectados. Buena parte de las medidas adoptadas por el Banco Mundial en los años noventa para aumentar su transparencia y responsabilidad, y para mitigar los efectos negativos de los proyectos, se relacionan directamente con el fiasco de Narmada y con la campaña internacional impulsada por ONG y diversos movimientos sociales en relación con este motivo. Por todas estas razones la política de grandes embalses del Banco Mundial y sus implicaciones sociales y ambientales constituyen un caso de estudio muy adecuado para analizar el papel de esta institución como agencia de desarrollo, y en particular las debilidades y

carencias de su política de préstamos para proyectos (*project-lending*).¹⁹

El Banco Mundial ha sido la institución financiera pública más importante en la construcción de embalses a escala mundial. En total ha concedido más de 550 créditos para la construcción, ampliación o reparación de unos 600 embalses en 95 países. En dólares de 1997 esos créditos superarían los 60.000 millones. Esto representa, según estimaciones del Banco, el 3% de la financiación de presas en los países en desarrollo (Banco Mundial 1996b: 2). En muchos países las actividades del Banco comenzaron con un embalse, y todavía hoy los mayores créditos recibidos fueron los destinados a ese fin. El periodo Black fue la «edad de oro» de las grandes presas en el Banco Mundial. Entre 1950 y 1963 casi un tercio de los créditos se dedicaron a este propósito. A lo largo de toda su historia, la construcción de presas ha supuesto alrededor del 15% de todos los créditos del Banco, y a mediados de los noventa el desembolso anual para este fin se situaba en torno a 1.000 millones de dólares al año (Banco Mundial 1996b: 3).

El atractivo de los grandes embalses se explica por sus visibles beneficios —energía limpia, suministro seguro de agua para consumo humano y para regadío, regulación de caudales y control de inundaciones— así como por razones económicas y de rentabilidad empresarial. Por su elevado coste son proyectos atractivos para las empresas de ingeniería y de construcción, y para el propio Banco la relación coste-beneficio es muy favorable respecto a otros proyectos más pequeños. También existen motivaciones políticas y de prestigio: desde los años treinta, época de las grandes centrales del Dnieper y el Volga o los diques de la Tennessee Valley Authority, que abrieron la era de la electrificación soviética y de las grandes obras de irrigación del *New Deal* de Roosevelt, los embalses y las centrales hidroeléctricas han sido un poderoso símbolo de la modernización y de la voluntad colectiva

¹⁹ La bibliografía sobre este tema se ha ampliado considerablemente en los últimos años. Para esta sección nos hemos basado en Morse y Berger 1992, Banco Mundial 1994a, McCully 1994, Banco Mundial 1996b, Goodland 1997 y Scudder 1997.

de una nación. En los años cincuenta ese simbolismo se trasladó al «Estado desarrollista» postcolonial. Así lo muestra la construcción de Asuán en el Egipto de Nasser, o la visión del Pandit Nehru, que manifestó que las presas eran «los templos de la India moderna». La construcción de embalses también contó con el respaldo de las teorías «pioneras» del desarrollo de inspiración keynesiana, que veían en la creación de infraestructura la base de la industrialización y el «despegue» económico.

Ahora bien, la experiencia de algunos de los embalses construidos con apoyo del Banco revela que los beneficios de estas obras no son tan evidentes. A menudo han sido sobreestimados, y en todo caso deben ser evaluados considerando los costes económicos, sociales y ambientales que han ido apareciendo posteriormente, y que los técnicos del Banco, que sólo consideraron los aspectos financieros y de ingeniería, no supieron —o no quisieron— tener en cuenta.

Entre los ejemplos más notorios se encuentran Kariba, Akosombo y Tucuruí. La hidroeléctrica de Kariba, en el río Zambeze (frontera entre Zambia y Zimbabue), se construyó para producir electricidad para varias compañías productoras de cobre. Terminada en 1963, expulsó más de 60.000 personas, a las que no se informó de que sus tierras y casas iban a ser inundadas. Cuarenta años después, las más de 100.000 personas afectadas están en peor situación socioeconómica, y ésta empeora año tras año (Scudder 1997: 53). Más de 200 estudios publicados revelan los elevados costes económicos y ambientales que provocó esta presa aguas abajo (Reynolds et al. 1999). La presa de Akosombo, en el río Volta (Ghana) se terminó en 1966 y es una de las mayores del mundo: inundó 8.500 km², el 4% de la superficie del país. En su construcción intervino la voluntad de modernizar el país de líder de la independencia, Nkrumah, y los intereses de Volta Aluminium Co. (VALCO), una filial de Kaiser Aluminium, que deseaba obtener electricidad a bajo coste. Todavía Hoy VALCO consume el 45% de la energía de esta central, lo que coloca a esta empresa en una evidente situación de fuerza para negociar los precios. Akosombo produjo 80.000 desplazados, a los que años después aún había que atender con ayuda alimentaria de

Naciones Unidas. La interrupción del flujo de sedimentos ha tenido efectos desastrosos en el delta del Volta y ha provocado daños irreversibles en la costa de Ghana, Togo y Benin, que todos los años pierde varios metros frente al mar. A ello hay que sumarle problemas endémicos de malaria, esquistosomiasis y ceguera de río. El tercer ejemplo es la hidroeléctrica de Tucuruí, en el Estado brasileño de Pará. Este embalse fue terminado en 1984 con un coste cuatro veces superior al previsto. Forma parte del controvertido complejo minero y siderometalúrgico de Grande Carajás, impulsado por los gobiernos militares para incrementar las exportaciones y generar divisas para afrontar la creciente deuda externa de Brasil. La presa inundó 2.900 km² de bosque tropical —unos 13 millones de m³ de madera— que al descomponerse bajo el agua alteraron su composición química, provocaron un acelerado proceso de eutrofización, cuantiosas emisiones de metano (gas de efecto invernadero), y un espectacular aumento de la malaria. 25.000 personas perdieron sus hogares y sus tierras ancestrales, entre ellas varias comunidades indígenas (Lebre *et al.* 1999).

Estos tres casos se encuentran entre los más controvertidos, pero podrían citarse otros muchos —Mangla y Tarbela en Pakistán, Itaparica y Balbina en Brasil, Bhumibol y Pak Mum en Tailandia, Chixoy en Guatemala...— en los que los problemas ambientales, el desplazamiento forzado —en ocasiones, con intervención de las fuerzas de seguridad y con muertos y heridos— y el abandono posterior de los desplazados han sido y siguen siendo frecuentes. El desalojo forzoso de los indígenas que residían en las áreas que inundaría la hidroeléctrica de Chixoy por parte del Ejército, en un periodo en el que ese país estaba sometido a una dictadura militar, se saldó con una masacre en la que fueron asesinadas alrededor de 400 personas. Han tenido que pasar veinte años para que los supervivientes y los familiares de las víctimas hayan logrado que se reconozca lo ocurrido, y aún está pendiente la reparación de los daños causados.

Según diversas estimaciones, las personas desplazadas por los grandes embalses desde los años cincuenta han sido alrededor de cuarenta millones. A principios de los años noventa, se estimaba que las 300 grandes presas que se empezaban a

construir cada año añadía a esta cifra otros cuatro millones de desplazados (Banco Mundial 1996d: 76-77). Si se consideran todas las obras de infraestructura que se inician cada año, la cifra de desplazados es de unos 10 millones; esto es, unos 90-100 millones de personas a lo largo de la última década (Cernea 1997: 6). Según Thayer Scudder, uno de los principales especialistas en esta cuestión, los desplazados por los grandes embalses y por otras obras de infraestructura pueden ser considerados verdaderos «refugiados del desarrollo». En 1996 se realizó una exhaustiva evaluación tomando como muestra 50 grandes embalses financiados por el Banco, algo menos del 10% del total (Liebenthal 1996, Banco Mundial 1996b). Aunque había claros beneficios económicos en términos de energía e irrigación, estos 50 embalses habían expulsado de sus hogares a casi un millón de personas. El estudio reveló que en la mitad de los casos, y posiblemente en una proporción superior, el reasentamiento había sido mal resuelto y había contribuido a incrementar la pobreza de los afectados (Scudder 1997: 45). El dato es más preocupante aún si consideramos que todas las presas financiadas por el Banco, según sus propios cálculos, han supuesto el desplazamiento forzoso de más de 10 millones de personas.²⁰ Otra evaluación de los proyectos de reasentamiento del Banco (1996e) reveló que entre 1986 y 1993 el banco financió 192 proyectos que obligaron a abandonar sus hogares a alrededor de 2,5 millones de personas, y que en ese último año, el 15% de los préstamos activos del Banco iban dirigidos a proyectos que obligarían a abandonar sus hogares a unos 2 millones de personas. En cualquier caso, estas evaluaciones excluyen a los afectados indirectos: en relación con los embalses, no se habían considerado aquellas poblaciones que viven corriente arriba o abajo, y que ven desaparecer sus medios de vida tras la construcción de las presas. En ciertos sistemas hidrográficos, los afectados indirectos pueden llegar a ser cientos de miles e incluso millones de personas (Scudder 1997: 44).

El estudio sobre el impacto de los embalses también detectó severos daños al medio ambiente y a la salud, debido al

²⁰ «Moving people», *The Economist*, 23 de abril de 1994, p. 50.

deterioro de las cuencas hídricas, a la pérdida de biodiversidad, a la alteración de los ciclos estacionales de los ríos, y al aumento de enfermedades transmisibles, como la malaria o la ceguera de río. Otras evaluaciones han mostrado que algunas presas, mal diseñadas, trajeron consigo problemas de rentabilidad y de endeudamiento externo debido a costes de construcción más elevados que los previstos, a que su vida útil sería más corta a causa de la sedimentación, y que, en las tierras irrigadas, iban a aparecer graves problemas de salinización y drenaje que no se tuvieron en cuenta al calcular los costes y la rentabilidad de los regadíos.

El Banco Mundial no empezó a tomar en serio estas cuestiones hasta los años ochenta. Las primeras directrices de actuación sobre desplazamiento forzoso («reasentamiento involuntario» en la terminología del Banco) se elaboraron en 1980; sobre pueblos indígenas, en 1982; sobre hábitat naturales en 1986, sobre evaluación de impacto ambiental en 1989, y sobre aspectos ambientales de los embalses en 1989 (ver recuadro 3). La adopción de estas últimas responde, en gran medida, a los esfuerzos emprendidos por Barber Conable, Presidente del Banco entre 1986 y 1991, para atenuar los potenciales efectos negativos de los préstamos para proyectos, cada vez más visibles, incorporar dimensiones del desarrollo antes descuidadas, como la ambiental, y de esta forma acallar las críticas de ONG, de poblaciones afectadas, de la opinión pública, de algunos gobiernos de países de la OCDE y del Congreso estadounidense, que podían poner en peligro las contribuciones de estos países al Banco.

Recuadro 3 **Reasentamiento forzoso, impacto ambiental** **y proyectos de desarrollo: las «Políticas de Salvaguarda»** **del Banco Mundial**

Desde principios de los ochenta el Banco preparó diversas directrices operacionales —políticas operacionales en su denominación actual— referidas a las consecuencias sociales y

ambientales de los proyectos de inversión. Las más importantes son las denominadas «Políticas de Salvaguarda», diez en total, diseñadas expresamente para proteger el medio y las poblaciones más vulnerables. Estas políticas, que han sido revisadas en varias ocasiones, son las siguientes:

Política, contenido y fecha de aprobación de la última revisión

OP 4.01 Evaluación ambiental

Evaluación ex-ante del impacto ambiental, diseño de medidas de mitigación, y análisis de alternativas potenciales con participación de la población afectada (enero de 1999)

OP 4.04 Hábitat naturales

Prohíbe la financiación de proyectos que implican transformaciones substanciales de los ecosistemas, a menos que no exista otra alternativa. Exige un análisis coste-beneficio y una evaluación de impacto ambiental con el correspondiente diseño de medidas de mitigación (septiembre de 1995)

OP 4.36 Silvicultura

Prohíbe la financiación de proyectos de tala con fines comerciales en bosques tropicales (septiembre de 1993, pendiente de revisión)

OP 4.09 Manejo de plagas

Apoya métodos de manejo de plagas sensibles al medio ambiente, aunque no prohíbe los pesticidas más peligrosos (diciembre de 1998)

OD 4.30 Reasentamiento involuntario

Orientada a restablecer o mejorar la capacidad de generación de ingresos de las poblaciones desplazadas. Requiere la participación de las poblaciones afectadas (junio de 1990. En proceso de revisión como OP 4.12)

OD 4.20 Pueblos indígenas

Asegurar que los proyectos benefician a los pueblos indígenas y evitar y/o mitigar los efectos potencialmente adversos. Exige la

participación de los afectados (septiembre de 1991. En proceso de revisión)

OP 4.11 Patrimonio cultural

Asegurar la preservación del patrimonio cultural (agosto de 1999)

OP 4.37 Seguridad en las presas

Se aplica a los grandes embalses (diques de más de 15 m. de altura). Requiere supervisión independiente y una evaluación de impacto ambiental, planes detallados de construcción y revisiones periódicas (septiembre de 1996)

OP 7.50 Cursos de agua internacionales

Cubre ríos, bahías, estrechos, etc... compartidos por varios Estados. Requiere acuerdo de las partes y estudios de viabilidad (octubre de 1994)

OP 7.60 Proyectos en áreas en disputa

Permite que el Banco actúe en estas áreas si existe acuerdo entre las partes, sin perjuicio de reclamaciones futuras (noviembre de 1994)

Aunque algunas de estas políticas tienen más de diez años de vigencia, existen claras deficiencias en su cumplimiento. Para canalizar las protestas de las ONG y las poblaciones afectadas y asegurar que estas normas se aplican, el Banco Mundial ha establecido dos mecanismos: el Panel de Inspección, establecido en agosto de 1994, y la Unidad de Conformidad y de Garantía de Calidad, creada en 1998. Mientras que la primera es una instancia semi-independiente que atiende las reclamaciones de partes interesadas ajenas al Banco y hace públicos sus resultados, la segunda es un mecanismo de supervisión interna que verifica los proyectos en sus fases iniciales. Esta última instancia es interna y los resultados no se dan a conocer al público, pero las ONG pueden promover una revisión haciendo llegar información sobre los problemas surgidos en los proyectos.

En los últimos años se ha llevado a cabo un proceso de revisión y racionalización de políticas que aún no ha finalizado, y que se espera reduzca los 400 documentos existentes a un cuerpo más manejable de entre 60 y 70 políticas operacionales.

En el proceso de revisión en curso, las viejas «instrucciones operativas» o «directivas operacionales» (OD) están dando paso a tres documentos diferenciados: las Políticas Operativas (OP), los Procedimientos para el Personal (BG) y las «Buenas Prácticas» (GP) no obligatorias. El Banco está intentando que las políticas obligatorias contengan sólo los mínimos inexcusables que el Banco espera poder cumplir, dejando otras metas más ambiciosas como recomendaciones o «buenas prácticas» no obligatorias. De esta forma se evitaría que estas políticas se vuelvan en contra del Banco, como ha ocurrido en el pasado en el Panel de Inspección. Se ha señalado que ello comporta el riesgo de que se reduzcan los niveles de protección, se limite la responsabilidad del Banco en relación con sus proyectos, y se debilite la efectividad del Panel como instancia de control abierta a la sociedad civil (Oxfam 1997: 3-6, Treakle 1999: 3-4; Rich 1999a: 6).

Cabe recordar que el sistema de protección integrado por el Panel de Inspección y las políticas de salvaguarda no cubre las actividades de la CFI y el OMGI. Esta es una laguna importante, ya que estas dos instituciones, que trabajan con el sector privado, son las que están experimentando el crecimiento más rápido dentro del Grupo Banco Mundial. En 1998 la CFI adoptó por primera vez un conjunto de políticas de salvaguarda, y ese mismo año el Presidente Wolfensohn estableció la oficina del Asesor de Conformidad/Ombudsman (CAO) de la CFI y el OMGI, que vela por el cumplimiento de esas políticas. No obstante, este mecanismo, que comenzó a operar en junio de 1999, es más débil que el previsto en el BIRF.

La exclusión de los préstamos de ajuste estructural (SAL y SECAL) es otra debilidad importante del sistema de salvaguardas. Se ha anunciado que algunos componentes del sistema de salvaguardas se incorporarán a este tipo de préstamos en la revisión de la política de ajuste estructural (O.D. 8.6), pospuesta

durante más de cinco años, y que se ha iniciado en el año 2001. Hasta ahora, las obligaciones derivadas de estas diez políticas se limitaban a los préstamos para proyectos de inversión.

La ampliación de las políticas de salvaguarda se produce en un periodo en el que el Banco Mundial está reduciendo su participación en grandes obras de infraestructura y proyectos industriales, lo que también las hace menos efectivas. En ambos sectores el protagonismo de la inversión privada es creciente. Esta es una tendencia que el Banco ha reseñado —y alentado— en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994*, dedicado al papel de la infraestructura para el desarrollo. Las infraestructuras de iniciativa privada no están sometidas a más salvaguardas que las que establece el país receptor en su legislación interna o a las que el operador privado quiera asumir, que generalmente son muy débiles, no existen, o no se cumplen, por lo que su potencial destructivo en el medio ambiente y en las comunidades locales es mucho mayor.

Hay que señalar, por último, que las políticas de salvaguarda no sustituyen a una verdadera política de medio ambiente o de desarrollo social. Como reconoce la evaluación de diez años de política ambiental del Banco, las salvaguardas nacieron como respuesta a presiones externas causadas por proyectos de inversión, y presuponen que las cuestiones ambientales y las actuaciones del banco son esferas separadas, lo que a la postre ha contribuido a que la cuestión ambiental no haya estado plenamente integrada en el conjunto de las actividades del Banco (Banco Mundial 2000b: iv).

Fuentes: Banco Mundial, Oxfam y Bank Information Center (BIC)

Las directrices del Banco sobre reasentamiento involuntario y aspectos ambientales de los embalses han sido revisadas en varias ocasiones, pero su principal enfoque sigue siendo la evaluación de los impactos potenciales y la identificación de medidas para la mitigación de los daños. Como ha señalado Robert Goodland, economista ambiental del Banco Mundial, es

necesario ir más allá de la mitigación, y valorar los costes y beneficios de un proyecto hidráulico en relación a posibles alternativas —¿Es necesario aumentar la capacidad de generación o se puede obtener esa energía mediante un uso más eficiente de la capacidad ya instalada?—, así como en los términos más amplios de sostenibilidad medioambiental. Que un embalse responda a los criterios del desarrollo sostenible exige, entre otros criterios técnicos y económicos, que tanto la población reasentada como los afectados aguas arriba y abajo del dique mejoren su situación, o por lo menos que no la empeoren; que el análisis coste-beneficio sea positivo en relación a los costes derivados de las pérdidas de producción agrícola y pesquera y al surgimiento de enfermedades relacionadas con el agua; y que no existan o se eviten daños a la calidad del agua, la biodiversidad y los usos del agua río abajo (Goodland 1997: 75).

La sostenibilidad también exige que los costes ambientales estén plenamente incorporados en el precio de la energía eléctrica o de los servicios de regadío prestados por el embalse. Para ilustrar esta cuestión se puede considerar de nuevo el caso de Tucuruí. Gran parte de la electricidad de esta central se utiliza para la fundición de aluminio que se exporta a Japón. Al no haberse internalizado adecuadamente los costes sociales y ambientales de esa presa —entre otras cosas, por la ausencia de una normativa al respecto—, la electricidad puede venderse a bajo coste, lo que contribuye a que el aluminio tenga precios artificialmente bajos y sea competitivo en el mercado mundial. Esta realidad vincula las presas y la producción de energía en el debate, más amplio, de los costes ambientales y sociales del libre comercio (Daly y Goodland, 1994: 73-92, Goodland, 1997: 80), y hace de los proyectos del Banco un «microcosmos» en el que se reflejan los problemas ambientales vinculados a la globalización.

A pesar de sus limitaciones, las «políticas de salvaguarda», de ser aplicadas, deberían haber contribuido a mitigar los daños sociales y ambientales de los proyectos hidráulicos del Banco Mundial, pero el proyecto del río Narmada, más que ningún otro, demostró que el propio Banco las ignoraba. El empecinamiento del Banco Mundial en negar las críticas y

proseguir con la financiación del proyecto, a sabiendas de que éste no era satisfactorio, se resolvió con uno de los mayores descabros de su historia para su imagen pública y su reputación como agencia de desarrollo. Narmada, como se indicó, ha sido un fiasco del que el Banco Mundial todavía no se ha repuesto, pero también representa un verdadero punto de inflexión en sus políticas, ya que ha dado lugar a importantes cambios en la forma en la que el Banco conduce sus operaciones y se relaciona con las ONG, con los ambientalistas y con otras organizaciones sociales.

El proyecto de Narmada data de los años sesenta, pero es en 1981 cuando comienzan los trabajos de construcción. El proyecto prevé la creación de la presa de Sardar Sarovar, con 200 km. de largo, junto con numerosos diques menores, un canal de 460 km. y 75.000 km. de canales auxiliares de irrigación, con un coste total de 3.500 millones de dólares. Se estima que este conjunto, que afecta a los Estados de Gujarat, Madhya Pradesh, Maharastra y Rajasthan, inundará más de 350.000 has. de bosque y 200.000 has. de tierras de labor, y provocará alrededor de 250.000 desplazados, muchos de ellos pueblos tribales «sin casta» que perderán sus medios de vida tradicionales y sus vínculos seculares con la tierra y el río, considerado sagrado. En 1985 el Banco Mundial aprobó un crédito de 450 millones de dólares para Sardar Sarovar, a pesar de que aún no había planes de reasentamiento ni evaluación de impacto ambiental. En ese mismo año surge el movimiento Narmada Bachao Andolan (NBA) («Salvemos Narmada») y comienzan las protestas, que culminan con manifestaciones masivas en la India entre 1989 y 1991, y con una intensa campaña internacional que logra llevar Narmada a una audiencia pública en el Congreso de los Estados Unidos (McCully 1994).

En 1989 el Banco Mundial encargó una nueva evaluación del proyecto a Thayer Scudder, que ya había estado en Narmada seis años antes. El informe final, muy crítico, confirmó que no había estudios de impacto ambiental ni planes de reasentamiento satisfactorios a pesar de los requerimientos del Banco y de los ministerios competentes del gobierno de la India, y

que el gabinete de Rajiv Gandhi estaba ejerciendo fuertes presiones para que las obras no se detuvieran por esta causa. Este informe, sin embargo, no se hizo público, se divulgó una versión muy alterada, y el Banco no canceló los desembolsos. Confundido por los informes internos del Banco y ante el aumento de las protestas, el Presidente del Banco, Barber Conable, optó por solicitar una evaluación independiente —la primera en la historia del Banco— a Bradford Morse, ex-congresista republicano y anterior Director del PNUD. Morse aceptó la propuesta, pero exigió la formación de una comisión independiente y pleno acceso a los documentos internos. Morse también logró, en una decisión sin precedentes, que el Banco aceptara que la Comisión pudiera publicar el informe íntegro (Rich 1994: 249-254).

El Informe Morse reveló que la realidad de Narmada era peor de lo que había denunciado el Movimiento NBA y las ONG más críticas. La Comisión calificó el comportamiento del personal del Banco como «delincuente», «negligente», e «intelectualmente corrupto». La Comisión verificó que se habían violado las directivas de impacto ambiental y reasentamiento de desplazados de forma «consciente y sistemática» (Morse y Berger 1992: 226, 233-34). También constató que el reasentamiento era imposible por falta de medios y tierras en los Estados afectados. 7 años después de la aprobación de los créditos y 11 años después de iniciarse las obras aún no había evaluaciones de impacto ambiental; también se comprobó que el proyecto no era viable ni desde el punto de vista técnico ni financiero. No se habían tenido en cuenta, además, costes asociados a enfermedades, filtraciones, salinización, anegamiento de tierras y sedimentación, a pesar de que los informes de Scudder los habían identificado. El informe también reveló que Narmada no era un caso aislado; este comportamiento también se dio en otros proyectos hidráulicos que el Banco estaba financiando en la India, y que entre 1978 y 1990 habían supuesto 600.000 desplazados ¿La razón? Según Morse, el Banco estaba más preocupado por los intereses de sus clientes —gobiernos, no poblaciones beneficiarias— y por dar salida a sus préstamos—, que por el cumplimiento de unas políticas en las que en realidad no creía (Morse y Berger 1992: 36). A su vez, ello revelaba hasta

qué punto había llegado una institución más preocupada por la aprobación de los préstamos (lo que se denominó *approval culture*), que por los resultados reales de sus proyectos. La Comisión recomendó, finalmente, que no se concedieran más fondos a Narmada.

El impacto del Informe Morse fue devastador. Publicado en mayo de 1992, unas semanas antes de la «Cumbre de la Tierra», dio al traste con toda la retórica ambientalista que el Banco había elaborado en la etapa Conable, y puso en tela de juicio sus procedimientos de control de calidad en el «ciclo de proyecto», los estándares éticos del personal y los órganos de Gobierno, el sentido de sus operaciones —¿Contribuir al desarrollo o prestar a toda costa?— y, en suma, su solvencia como agencia financiera y de desarrollo de carácter público. El Informe Morse, por otra parte, no fue el único motivo de bochorno en ese periodo. Poco antes, se había desatado otra polémica de la que el Banco salió mal parado cuando *Financial Times* y *The Economist*, este último bajo el título «Que coman contaminación», publicaron un memorándum interno del Economista-Jefe del Banco, Lawrence Summers, filtrado al exterior, en el que se planteaba que era «lógico» desde el punto de vista económico el traslado de las industrias más contaminantes a los países más pobres.²¹ Poco después, en diciembre de 1992, se dio a conocer el «Informe Wapenhams» sobre la calidad de los proyectos del Banco, que se describe más adelante, y que mostraba que cerca de la mitad fracasaban o presentaban problemas graves.

La respuesta del Banco en relación a Narmada fue reveladora: en vez de utilizar el informe Morse para justificar su retirada del proyecto, publicó el informe *Narmada: Next Steps*, en el que se respondía a la Comisión Morse manifestando que ya se habían introducido cambios, todo ello para justificar su continuidad. *Next Steps* provocó una airada respuesta pública de Morse y Berger, y el recrudecimiento de la campaña internacional en contra del proyecto. A finales de 1992 Estados Unidos y otros países industrializados pidieron que el Banco se retirara de

²¹ «Let's them eat pollution», *The Economist*, 8 de febrero de 1992, p. 66.

Narmada. En marzo de 1993, finalmente, el Gobierno Indio pidió que se cancelaran los créditos aún pendientes. Esta decisión, que respondía a los requerimientos del Banco más que a los planteamientos de la India, que deseaba continuar con el proyecto del Narmada, fue precedida de una compleja negociación «en la sombra», en la que la India obtuvo diez veces más recursos de los que se habían cancelado, parte de ellos para nuevos proyectos termoeléctricos e hidroeléctricos.

Tras el revés de Narmada, el Grupo Banco Mundial se vio envuelto en otro proyecto hidroeléctrico controvertido y, a la postre, fallido: el sistema de presas del río BíoBío, en Chile. Este proyecto ilustra las limitaciones de las salvaguardas del Banco Mundial cuando se trabaja con el sector privado y las resistencias al cambio de la Institución, pero también muestra que después de Narmada el Banco es más vulnerable a la presión social y se ha visto obligado a prestar más atención a las consecuencias sociales y ambientales de sus acciones.

Este proyecto, impulsado por el consorcio eléctrico hispano-chileno ENDESA-ENERSIS, incluye la construcción en el río BíoBío, en el sur de Chile, de dos presas de gran tamaño, Pangué y Ralco, y otros embalses menores. Al ser de iniciativa privada, el Banco Mundial se implicó en el proyecto a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI). En 1993 la CFI otorgó a ENDESA un préstamo de 170 millones de dólares y arbitró, a través de agencias oficiales de cooperación y bancos privados, un préstamo sindicado de otros 142 millones. Este proyecto ilustra la creciente presencia de la empresa privado en la construcción de infraestructuras tras la oleada privatizadora de los años ochenta — una tendencia que el Banco reconoció y alentó en su informe sobre el desarrollo mundial de 1993— y el creciente papel de la CFI, instrumento del Banco para el sector privado, en este ámbito. De hecho, este era el primer proyecto de construcción de embalses en la que se implicaba la CFI.

Aunque el impacto social y ambiental era relativamente reducido respecto a otros proyectos hidroeléctricos, las presas de Pangué y Ralco iban a ser construidas en el territorio ancestral de los Pehuenches, y ello supondría cambios irreversibles en su

hábitat y modos de vida.²² En 1993 ENDESA ya tuvo que hacer frente a una demanda ante el Tribunal Supremo chileno, debido a deficiencias en la evaluación de impacto ambiental. En noviembre de 1995, en un contexto de fuertes protestas contra este proyecto, se presentó una reclamación ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Éste consideró que la reclamación no era admisible, dado que el Panel sólo cubre los proyectos del BIRF y la AIF. Ello reveló que existía un vacío importante en el sistema de salvaguardas del Grupo Banco Mundial.

¿Hasta que punto Sardar Sarovar, Pangué-Ralco y otros proyectos hidroeléctricos han sido catalizadores del cambio en el Banco Mundial? Estos embalses, entre otros, han sido el punto focal de fuertes movilizaciones sociales y han contribuido al surgimiento de un verdadero «movimiento social transnacional» compuesto por ONG, grupos ecologistas y otros movimientos sociales (ver recuadro 4). En septiembre de 1994 estas organizaciones hicieron pública la «Declaración de Manibeli», en la que se reclamaba al Banco Mundial una moratoria en la construcción de grandes presas hasta que no se hubiera realizado una evaluación comprehensiva de sus efectos y no se hubieran adoptado las medidas necesarias para atenuarlos. En 1997 se difundió la «Declaración de Curitiba», en la que se reafirmaba esa demanda y se reclamaban indemnizaciones para los desplazados forzosos por este tipo de proyectos.

Recuadro 4

Movilización social y cambio de políticas: el Banco Mundial y las campañas de incidencia de las ONG

La actuación de las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) ha dado lugar protestas sociales de diverso tipo. Ya se ha hecho referencia en estas páginas a las revueltas urbanas repentinas o «motines del FMI» provocados por las políticas de esta-

²² Un análisis detallado de las presas del BíoBío en Johnson y Turner 1998. Sobre el impacto social y ambiental de Pangué y Ralco, ver Goodland 1997: 84, 87.

bilización y ajuste del FMI de las dos últimas décadas. Debido a su carácter gradual y sus efectos a medio y largo plazo, los programas de ajuste estructural del Banco Mundial no han desencadenado este tipo de revueltas, pero ello no supone que esta Institución haya estado al margen de las protestas sociales. Los proyectos financiados por el Banco a menudo suponían desalojos forzados, reasentamiento de poblaciones, cambios significativos en los sistemas productivos y las estructuras sociales y comunitarias, destrucción de ecosistemas de los que dependía la población para asegurar su sustento, y otros «costes inevitables del progreso», y han dado lugar a importantes movilizaciones de los afectados.

Hasta los años ochenta, esas movilizaciones fueron de carácter eminentemente local y no lograron ninguna resonancia fuera del país o del territorio concreto en el que se llevaba a cabo el proyecto. El Banco permaneció relativamente incólume a la crítica y la protesta, amparado en su lejanía geográfica y en la responsabilidad de las autoridades locales. En no pocas ocasiones la protesta social fue acallada violentamente por parte de gobiernos autoritarios y represivos, pero a los ojos del Banco estas cuestiones eran «asuntos internos» en los que la Institución no tenía responsabilidad.

A partir de los años ochenta, sin embargo, las protestas han dejado de tener carácter local y el Banco Mundial se ha enfrentado a campañas ciudadanas de incidencia política impulsadas por coaliciones transnacionales cada vez más amplias, integradas por organizaciones locales de los países en desarrollo, por organizaciones sociales de países industrializados y por grandes organizaciones ambientalistas y ONG internacionales. Este fenómeno, como se indicó, comienza con las campañas de defensa de la Amazonia de las organizaciones ecologistas de Estados Unidos, que utilizaron en su favor la fuerte influencia del Congreso de ese país respecto del Banco Mundial, y alcanzan una dimensión desconocida con la campaña «Salvemos Narmada» a principios de los años noventa.

Las campañas que han tenido como objetivo al Banco Mundial son parte de un proceso mucho más amplio de movilizaciones globales. La presión de las ONG fue un factor

importante para impulsar las convenciones sobre cambio climático y biodiversidad adoptadas en la «Cumbre de la Tierra» de Río de Janeiro, en 1992. En 1994, las protestas de la Campaña «50 años bastan» con motivo del cincuenta aniversario de Bretton Woods tuvieron tanta o más resonancia que las celebraciones oficiales. En 1998, una coalición de ONG, organizaciones de consumidores y medios de comunicación críticos contribuyeron a detener las negociaciones, llevadas casi en secreto, para la adopción de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en el seno de la OCDE.

Este fenómeno, que se ha interpretado de diversas formas, parece mostrar que el proceso de globalización no sólo afecta a la integración de los mercados y la actuación de las grandes corporaciones. También puede estar contribuyendo a la aparición de un espacio político global o transnacional, y al surgimiento de «movimientos sociales transnacionales» cuyas protestas, dirigidas en primera instancia contra organizaciones internacionales como el Banco Mundial, en realidad expresan demandas de mayor alcance en relación a la gobernación del proceso de la mundialización. Este sería el sentido de las importantes movilizaciones que se produjeron con motivo de la Conferencia Ministerial de la OMC de Seattle, en diciembre de 1999, o las más recientes de abril y octubre de 2000 en Washington y Praga coincidiendo con las reuniones de primavera y la Asamblea Anual del FMI y el Banco Mundial.

Lo que interesa resaltar es que las campañas ciudadanas se han convertido en uno de los principales factores causales del cambio institucional en el Banco, especialmente en el periodo anterior a la Presidencia de James D. Wolfensohn. Como se ha señalado en estas páginas, la adopción de las «políticas de salvaguarda», la creación del Panel de Inspección y de otros mecanismos de control interno, y el creciente compromiso social y ambiental del Banco, se explican en buena medida como respuesta institucional a estas movilizaciones. Según Robert Wade (1997, *passim*), el Banco ha cambiado porque ha habido presión externa, ejercida directamente por las ONG, o por Gobiernos de países industrializados que se han visto sometidos a

presiones análogas por parte de esas organizaciones y de sus votantes.

En la tabla adjunta se enumeran algunas de las campañas de incidencia política que se han iniciado a partir de proyectos concretos del Banco Mundial, y los cambios de política en los que esas campañas han tenido influencia. No es una lista exhaustiva, ni debe deducirse que existe una relación causal directa entre las campañas y los cambios políticos e institucionales en el Banco, que también responden a otros factores. La tabla intenta mostrar, de forma muy sucinta, que la presión política y el involucramiento de las organizaciones sociales no son un esfuerzo inútil, y que están contribuyendo a que esata organización se vea obligada a actuar de forma más responsable, a rendir cuentas ante sus miembros y sus asociados, y a que exista mayor coherencia entre su discurso y su práctica.

A lo largo de esta última década las redes transnacionales de movimientos sociales y ONG, que comenzaron a movilizarse para hacer frente a proyectos concretos, están adquiriendo mayor permanencia y se han convertido en opositores permanentes del Banco Mundial, ampliando el alcance de sus demandas a cuestiones de mucho mayor calado, como el medio ambiente global, las políticas económicas de los países en desarrollo, los efectos de la globalización y la responsabilidad pública de las instituciones internacionales.

En este ámbito, más general, habría que citar, de nuevo de forma no exhaustiva:

- Las campañas contra las políticas de ajuste estructural, que han contribuido a ampliar los componentes sociales de estas políticas y condujeron a la iniciativa del Banco de establecer una revisión conjunta del ajuste con las ONG, conocida como «SAPRIN» (*Structural Adjustment Policy Review Initiative*) hacia 1995.

Proyecto / políticas	Problemas	Presión	Cambio político e institucional
Embalse de Río Chico (Filipinas), finales de los setenta	Invasión de territorios indígenas y desplazamiento forzado de la población	Oposición local de las poblaciones afectadas y campaña internacional de ONG indigenistas y de organizaciones de antropólogos	Presión a favor de la adopción de directrices operacionales sobre pueblos indígenas
Proyecto de colonización «Polonoeste», Rondonia, Brasil, comienzos de los ochenta	Deforestación masiva y proceso caótico de colonización e invasión de tierras por parte de ganaderos, compañías madereras y campesinos pobres. Destrucción de hábitat indígenas y ecosistemas de gran valor	Alianza internacional entre los ecologistas de Estados Unidos y las organizaciones de <i>Seringueiros</i> (recolectores de caucho). Campaña en los medios de comunicación Audiencias públicas e iniciativas legislativas en el Congreso de Estados Unidos	Adopción de la primera Directriz Operacional del Banco sobre Pueblos Indígenas. Creación del Departamento de Medio Ambiente Demanda creciente de política de evaluación de impacto ambiental
Proyecto minero y siderúrgico «Grande Carajás», Pará, Brasil, hacia 1985	Deforestación masiva, destrucción de ecosistemas.	Campaña internacional «Salvemos la Amazonia». Ampliación a Europa y otras áreas de las campañas iniciadas en Estados Unidos. Presión ante Parlamentos nacionales y ante la Comunidad Europea	Adopción de la política de evaluación de impacto ambiental
Presa Sardar Sarovar, Narmada, India, primeros años noventa	Reasentamiento forzoso de centenares de miles de afectados, incluyendo pueblos tribales. Ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental	Fuertes protestas locales. Campaña internacional «Salvemos Narmada». Audiencias públicas e iniciativas legislativas en el Congreso de Estados Unidos Campaña en los medios de comunicación	«Informe Morse»: primera evaluación externa independiente en la historia del Banco Creación del Panel de Inspección independiente Adopción de la política de información Pública

Programa de ajuste estructural, Ecuador, 1994	Ley de Desarrollo Agrícola, que modificaba la normativa sobre agua y propiedad de la tierra. Consecuencias negativas sobre los pueblos indígenas	Revolta indígena de ámbito nacional Campaña de las ONG de Estados Unidos y demandas del Director Ejecutivo de Estados Unidos ante el Banco	Cambios en el Programa. Incorporación de proyectos de apoyo a las economías locales en áreas indígenas
Embalse de Arun, Nepal, 1994-1995	Impacto ambiental Consecuencias del proyecto en deuda externa y en finanzas del gobierno nepalí	Campaña nacional e internacional Reclamación ante el Panel de Inspección	Cancelación del proyecto en 1995
Presas del Río Bío Bío, Chile, hacia 1995 (Corporación Financiera Internacional)	Reasentamiento forzoso Evaluación de impacto ambiental inadecuada Impacto social y ambiental negativo No aplicabilidad de las políticas de Salvaguarda a proyectos de la CFI	Campaña local, nacional e internacional Reclamación remitida al Panel de Inspección (rechazada por no tener jurisdicción sobre actuaciones de la CFI)	Primera evaluación independiente de un proyecto de la CFI Adopción de políticas de salvaguarda de la CFI Propicia la creación del Asesor de Cumplimiento/ombudsman de la CFI
Embalse de Yaciretá, Argentina-Paraguay, 1992-2000 (Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo)	Reasentamiento forzoso de decenas de miles de afectados Impacto ambiental negativo Fuertes desviaciones presupuestarias al alza	Protestas locales y campaña internacional de ONG ambientalistas y de defensa de las cuencas hidrográficas Reclamación ante el Panel de Inspección	Cambios en la financiación del proyecto Refuerza propuesta de creación de Unidad de Cumplimiento interna Cambios en el personal responsable del proyecto

<p>Proyecto de Reducción de la Pobreza de China Occidental, China-Tíbet, 1999-2000</p>	<p>Reasentamiento de decenas de miles de campesinos chinos en áreas tibetanas Evaluaciones de impacto social y ambiental inadecuadas Riesgo de conflictos étnicos</p>	<p>Campaña internacional para detener el proyecto protagonizada por ONG ambientales, de derechos humanos y de defensa de la independencia del Tíbet Fuerte campaña en los medios de comunicación Reclamación ante el Panel de Inspección</p>	<p>Redefinición de responsabilidades en el cumplimiento de políticas dentro del Banco Proyecto detenido hasta la publicación de las conclusiones del Panel de Inspección, y finalmente cancelado</p>
<p>Oleoducto Chad-Camerún 1999-2000</p>	<p>Impacto ambiental negativo sobre áreas de bosque tropical, recursos costeros y cursos de agua Compensaciones económicas insuficientes Riesgo de incremento de tensiones étnicas Crímenes políticos en Chad en relación con el proyecto Falta de consultas con minorías étnicas en Camerún</p>	<p>Campaña internacional de protesta reclamando una moratoria en el proyecto hasta que se adopten salvaguardas adecuadas en el ámbito social, ambiental y político.</p>	<p>Adopción de condicionalidad ambiental y social más avanzada Creación de reservas forestales Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas y financiación del mismo Establecimiento de un plan de gestión de los ingresos petroleros para asegurar que contribuyen al desarrollo social</p>

del Banco en los países prestatarios. Este proceso ha dado más poder e influencia a las grandes ONG internacionales y a ONG «técnicas», pero también ha contribuido a atenuar las protestas y a dividir las coaliciones internacionales que antes actuaban al unísono. En un polémico artículo de *The Economist* publicado tras Seattle, este no es sino un proceso de cooptación de un nuevo actor internacional que reclama un lugar en el proceso de toma de decisiones.²³ Las crecientes divisiones entre las organizaciones con una estrategia de confrontación, por un lado; y ONG que abogan por el diálogo con estas instituciones, por otro, fueron mucho más visibles en las reuniones de otoño del Banco Mundial y el FMI en Praga, en octubre de 2000, y han sido alentadas en parte por el Banco, que cuestiona la representatividad y la legitimidad de algunas organizaciones.

Fuentes: Rich 1994, Wade 1997, Fox y Brown 1998, Bökkerink y van Hees 1998 y Treakle 2000

Hasta el año 1995 la respuesta del Banco Mundial a estas movilizaciones fue la aceptación renuente de lo inevitable, y el intento solapado de mantener sin demasiadas alteraciones su política hidroeléctrica. El cambio más importante del periodo Preston —y en cierta forma la consecuencia más directa del desastre de Narmada— fue la creación del Panel de Inspección, al que pueden recurrir las ONG y los afectados por un proyecto del Banco a fin de que éste revise si se están cumpliendo las «políticas de salvaguarda» de la Institución.

La llegada a la Presidencia de James D. Wolfensohn y su política de diálogo y «asociación» (*partnership*) con las ONG y con otros actores involucrados en el desarrollo ha traído cambios significativos, y la posición del Banco es ahora más ambigua. Poco después de acceder a la Presidencia, en una decisión cargada de simbolismo, Wolfensohn decidió no financiar la controvertida hidroeléctrica de Arun-III, en Nepal, en contra de la opinión de buena parte de los altos funcionarios del Banco. Con un coste de

²³ «Citizen's groups. The non-governmental order», *The Economist*, 11 de diciembre de 199, pp. 18-19.

800 millones de dólares —equivalentes a todo el presupuesto anual del gobierno nepalí— Arun representaba ocho veces toda la demanda de electricidad de ese país. En 1994 Arun había sido sometida al Panel de Inspección, que formuló amplias críticas al proyecto.²⁴ El Banco tampoco se ha implicado en algunos de los proyectos hidroeléctricos más controvertidos en la actualidad, como la gigantesca presa de las Tres Gargantas sobre el río Yangzé, en China, que será una de las más grandes del mundo y supondrá más de un millón de desplazados. China, sin embargo, sigue siendo el principal cliente del Banco en cuanto a proyectos hidroeléctricos, con varias presas en construcción con financiación de este organismo.²⁵

En el caso BíoBío, en una decisión sin precedentes, Wolfensohn solicitó una evaluación independiente a Jay Hair, anterior Presidente de la Unión Internacional para la Conservación (IUCN). La CFI también encargó un informe antropológico. La actitud del Banco fue ambivalente. Los informes eran muy críticos y fueron censurados por la CFI antes de hacerse públicos, pero en febrero de 1997 el Presidente Wolfensohn anunció que se adoptarían medidas de presión frente al Gobierno chileno. Ante la posibilidad de que la CFI impusiera condiciones sociales y ambientales más estrictas, ENDESA optó en marzo de 1997 por romper los vínculos con la CFI, devolver los créditos anticipadamente, y sustituir la financiación de esta entidad por un crédito del Dresdner Bank, que obviamente no incluía ningún tipo de condicionalidad social o ambiental.

Wolfensohn también impulsó una evaluación comprehensiva de la política de infraestructuras hidroeléctricas del Banco, que se publicó en 1996 (Libenthal et al. 1996). En abril de 1997, en el marco de una iniciativa conjunta del Banco Mundial y la Unión Internacional para la Conservación (IUCN), se celebró en Gland (Suiza) un taller de discusión sobre el futuro de los grandes embalses que reunió a funcionarios del Banco, representantes de la industria hidroeléctrica, ONG de desarrollo y organizaciones

²⁴ «The World Bank: a welcome new development», *The Economist*, 26 de agosto de 1995, p. 66.

²⁵ «Stopping the Yangzi's Flows», *The Economist*, 2 de agosto de 1997, p. 41.

conservacionistas.²⁶ En esta reunión, que reflejó el creciente cuestionamiento internacional de las grandes presas, se abogó por una evaluación global de los efectos de los grandes embalses y por una redefinición general de la política hidroeléctrica a la luz de los criterios del desarrollo sostenible.²⁷

Como resultado de la reunión de Gland se constituyó en febrero de 1998 la Comisión Mundial de Presas, una instancia independiente y plural encargada de conducir una evaluación global de los grandes embalses y forjar un nuevo consenso internacional sobre su conveniencia valorando costes y beneficios económicos, sociales y ambientales, y la forma de enfrentar sus potenciales impactos negativos. Entre los 12 miembros de la Comisión, que fue presidida por el Ministro de Educación de Sudáfrica, Kader Asmal, se encontraban representantes de gobiernos, de ONG internacionales, como Oxfam o el Environmental Defense Fund, de movimientos sociales, como «Salvemos Narmada», de empresas de ingeniería, como ABB, y varios expertos de países industrializados y en desarrollo..

En noviembre de 2000 se dio a conocer el Informe «Presas y Desarrollo» de la Comisión Mundial sobre Presas. El informe es el resultado de más de dos años de trabajo, en los que se han realizado 8 estudios de caso, incluyendo proyectos tan polémicos como los de Tucuruí (Brasil), Tarbela (Pakistán), Pak Mum (Tailandia), o Kariba (Zimbabue), una evaluación transversal de otros 125 embalses, y 17 estudios sectoriales que, con mayor o menor profundidad, examinan casi un millar de embalses. Se trata, en conjunto, de una muestra representativa de los más de 46.000 grandes embalses que hoy existen en el mundo. La Comisión también examinó un millar de comunicaciones que le fueron remitidas desde 80 países.²⁸

La Comisión reafirma que en general los embalses han tenido efectos positivos para el desarrollo y son un instrumento

²⁶ Las actas de este encuentro han sido publicadas en Banco Mundial/IUCN 1997.

²⁷ «Dambuilders and Dambusters», *The Economist*, 19 de abril de 1997, pp. 91-92.

²⁸ World Commission on Dams, 2000. Ver también «Water Power in Asia. The Dry Facts about Dams», *The Economist*, 19 de noviembre de 1999; «Hydropower threatened by Deluge of Objections», *Financial Times*, 2 de noviembre de 1999.

esencial para la regulación de caudales, la generación de electricidad, y el abastecimiento de agua para el consumo humano y para el regadío. En la actualidad el 19% de la producción mundial de energía eléctrica y entre el 30% y el 40% del agua para regadío procede de embalses. Pero también señala que en demasiados casos la construcción de embalses ha supuesto costes inaceptables e innecesarios para la población, los ecosistemas, las cuencas hidrográficas, y las finanzas públicas. Entre esos costes se encuentran entre 60 y 80 millones de desplazados forzosos y las alteraciones, en muchos casos irreversibles, que han sufrido el 60% de los cursos de agua del mundo. Ha existido, además, «un fracaso sistemático en la evaluación de los impactos negativos potenciales y en la implementación de programas adecuados de mitigación, reasentamiento y desarrollo de los desplazados». Tampoco se han tenido en cuenta las consecuencias de los grandes embalses para el sustento de la población aguas abajo, lo que ha llevado al empobrecimiento y al sufrimiento de millones de personas».

Los costes y beneficios de la construcción de embalses, por otra parte, se han repartido de forma muy desigual, y la mayor parte de los costes ha sido asumido por poblaciones pobres, rurales, indígenas y, en general, por grupos vulnerables, mientras que los beneficios han recaído de forma desproporcionada en sectores sociales medios y acomodados y en grandes empresas.

Respecto a los beneficios, la Comisión concluye que a menudo han estado muy por detrás de las previsiones, especialmente en lo que se refiere al regadío, y se han calculado sin tener en cuenta los costes ambientales y sociales, por lo que es difícil estimar su contribución neta al desarrollo. Dadas las elevadas inversiones que se han destinado a la construcción de presas —en total, alrededor de tres billones de dólares—, uno de los hechos que más perturbó a la Comisión fue la falta de evaluaciones, y el hecho de que, cuando existían, apenas habían sido tenidas en cuenta en los procesos de toma de decisiones. La Comisión también comprobó que se habían ignorado de forma sistemática otras alternativas para la generación de electricidad o

reducir la demanda, que hubieran hecho innecesaria la construcción de nuevos embalses.

En el futuro, según la Comisión, la construcción de embalses deberá regirse por los principios de equidad, eficiencia, participación, sostenibilidad y responsabilidad pública. Conforme a estos criterios, se propone un nuevo «marco de política» integrado por los siguientes elementos, que afecta a todos los actores implicados, incluyendo gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, bancos de desarrollo, ONG y compañías constructoras y suministradoras de equipo:

- Obtención de la aceptación pública a partir de un proceso participativo de toma de decisiones
- Valoración comprehensiva de las opciones y alternativas, prestando atención a las posibilidades de reducir la demanda a través de mejoras en la eficiencia energética, antes de construir nuevos embalses
- Mejorar el uso de los embalses ya existentes
- Proteger la integridad de los sistemas fluviales, incluyendo los medios de vida de las poblaciones ribereñas
- Reconocer los derechos de las poblaciones afectadas, a través de medidas decuadas de mitigación, reasentamiento y desarrollo, y compartir los beneficios derivados de la construcción de embalses
- Asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el ámbito técnico, social y ambiental
- Finalmente, un enfoque cooperativo para los ríos compartidos por varios Estados, de forma que los embalses contribuyan a la paz, la seguridad y el desarrollo de esos Estados.

El replanteamiento de políticas del Banco Mundial en el periodo Wolfensohn, y en concreto el caso BioBio, también ha tenido consecuencias para la CFI. En 1998 el Presidente Wolfensohn anunciaba la creación del Asesor de Conformidad u «Ombudsman» de la CFI y el OMGI (Compliance Advisory / Ombudsman, CAO) como mecanismo informal de resolución de

quejas presentadas por personas o grupos afectados por los proyectos de esta institución. También en 1998 la CFI adoptaba un conjunto de «políticas de salvaguarda» muy similar a las existentes en el BIRF y la AIF. Estos mecanismos, empero, son muy recientes y más débiles que el Panel de Inspección, en parte porque la política de acceso a la información de la CFI, que involucra a sus socios privados, es mucho más restrictiva. Por estas razones se ha insistido —así lo ha reconocido el propio Wolfensohn— que es necesario ampliar la jurisdicción del Panel a la CFI y el OMGI, y reformar las políticas en las que se basa la actuación de este organismo (Chamberlain 1999: 5).

**CRISIS DE LA DEUDA, AJUSTE OBLIGATORIO
Y «CONSENSO DE WASHINGTON» (1982-1994):
EL BANCO MUNDIAL Y LAS DINÁMICAS DE
LA GLOBALIZACIÓN²⁹**

²⁹ La expresión «década del ajuste obligatorio» es de Stephany Griffith-Jones (1987: 67).

3.1 El Banco Mundial y la crisis de la deuda

En los apartados anteriores se ha descrito la Conferencia de Bretton Woods como una «oportunidad perdida» para el establecimiento de un sistema multilateral de financiación del desarrollo estable, predecible y equitativo. Conforme a los principios liberales consagrados en Bretton Woods, el acceso al capital de los países en desarrollo dependería básicamente de un mercado internacional de capitales protagonizado por la banca privada. Respecto a otros mecanismos de financiación, ya se ha señalado que la ayuda, desde sus orígenes, a menudo respondía más a las prioridades estratégicas, políticas o económicas del donante que a las necesidades de desarrollo de los receptores. Aunque el Banco Mundial llegó a convertirse en una importante fuente de capital de inversión para países que no eran atractivos para el capital privado, en especial a partir de la espectacular expansión del periodo McNamara y de la creación de la AIF, seguía siendo un actor secundario en el escenario de las finanzas internacionales. La inexistencia de un marco regulador multilateral para ordenar los flujos de inversión y los movimientos financieros, unida a otros factores, tuvo consecuencias dramáticas para el desarrollo, ya que condujo a la crisis de endeudamiento de los años ochenta.³⁰

No es el objeto de este trabajo volver a examinar los acontecimientos que provocaron la crisis de la deuda. Hay que recordar, no obstante, que al comenzar la década de los sesenta los bancos privados ya sobrepasaban ampliamente al Banco Mundial en el suministro de capital de inversión de los países en desarrollo. Esos flujos se originaban, en gran medida, en los mercados de «eurodólares» que aparecieron silenciosamente en la década de los sesenta, en lo que se configuró paulatinamente como un vasto mercado financiero desregulado al margen de los mercados nacionales y, como ha podido verse en los últimos años, en un poderoso agente de la globalización.

³⁰ Para un tratamiento sistemático de esta argumentación, ver Woods 1986, *passim*.

En la década de los setenta el crecimiento de este mercado y de la oferta de capitales creció de forma espectacular debido a la masiva afluencia de divisas procedentes de los países productores y exportadores de petróleo. El rápido crecimiento económico de los países del tercer mundo y el modelo de desarrollo adoptado, que en muchos casos dependía de crecientes importaciones de energía y de bienes intermedios y de capital, así como de exportaciones de bienes primarios con precios en descenso, ocasionó una fuerte demanda de crédito. La combinación de oferta y demanda en aumento de empréstitos no tendría que haber desembocado necesariamente en una crisis de endeudamiento, si hubieran existido normas de conducta y mecanismos de supervisión adecuados para asegurar un comportamiento responsable tanto en los prestamistas como en los prestatarios. En ese mercado internacional de capitales desregulado de los setenta, sin embargo, concurrían, desde el lado de la oferta, bancos que prestaron sin garantías suficientes y muy por encima de lo que era prudente para hacer frente a eventuales fallidos. En 1982 el Citibank, por citar un ejemplo, había prestado a sus cinco principales clientes latinoamericanos una cifra que duplicaba todos sus activos netos. Y por el lado de la demanda, la mayor parte de los préstamos fueron contratados y/o garantizados por gobiernos autoritarios ajenos a mecanismos democráticos de control y rendición de cuentas, y en muchos casos se destinaron a compras de armamento, a «elefantes blancos» y proyectos de prestigio, y a consolidar su base social con políticas populistas, incluyendo una moneda sobrevaluada —la «plata dulce» de la época de los gobiernos militares argentinos es un buen ejemplo— que permitía importaciones masivas de bienes de consumo a bajo coste, manteniendo así una falsa sensación de prosperidad.

El Banco Mundial no fue, obviamente, el causante único de la crisis de la deuda, pero sí fue un actor importante en el proceso de endeudamiento. Aunque su comportamiento fue mucho más responsable que el de los bancos privados, apoyó un modelo de crecimiento económico muy dependiente de la financiación externa, facilitó crédito a países con una situación financiera comprometida, y alentó altos niveles de endeudamiento con

predicciones económicas excesivamente optimistas. A partir de 1980 el Banco empezó a expresar alguna preocupación al respecto, pero no dejó de alentar la contratación de nuevos créditos. Tres meses antes del estallido de la crisis de la deuda en agosto de 1982, el informe conjunto del FMI y el Banco Mundial sobre la economía mexicana pronosticaba altas tasas de crecimiento y señalaba que no había motivo de alarma a pesar de los elevados niveles de deuda de este país.

Ante la posibilidad de una cadena de moratorias, que habría llevado a la quiebra a los bancos más expuestos, el Grupo de los Siete implementó una estrategia internacional basada en «paquetes de rescate» guiados por el FMI, en los que se otorgaría financiación adicional a corto plazo a cambio de estrictos programas de estabilización y ajuste. Estos programas partían de un supuesto que muy pronto se mostró erróneo: que sólo existía una crisis de liquidez temporal, que las medidas de estabilización de corto plazo (tres-cinco años) permitirían que el crecimiento se reanudara con rapidez, y que de esta forma se podría hacer frente al servicio de la deuda.³¹ El Banco Mundial participaría en esta estrategia de «ajuste con crecimiento» junto con el FMI, facilitando créditos de desembolso rápido y de gran tamaño para sostener las balanzas de pagos durante el periodo de estabilización. Las condiciones de estos préstamos complementarían y reforzarían la condicionalidad de los programas de estabilización y ajuste del FMI, con lo que se establecía una «condicionalidad cruzada» difícil de sortear por parte de los prestatarios (Griffith-Jones 1988: 67). Esto suponía dar prioridad a una política de préstamos para reformas políticas (*policy-based lending*) basados en una fuerte condicionalidad, en desmedro de la tradicional financiación por proyectos.

3.2 La aparición del ajuste estructural en las políticas del Banco Mundial

En el momento en el que estalla la crisis de la deuda el Banco Mundial ya contaba con un instrumento de desembolso rápido

³¹ Un examen más detallado de esta cuestión en Sanahuja 1994: 30-36.

orientado a políticas y no a proyectos. Se trata de los «préstamos de ajuste estructural» (*Structural Adjustment Loans, SAL*), creados en 1980 por iniciativa de Ernest Stern, desde 1978 Jefe de la División de Operaciones y hasta su dimisión en 1995 la «eminencia gris» del Banco Mundial. Este tipo de préstamos —uno de los más importantes legados de la era mancara— no nacieron para hacer frente a la crisis de la deuda, pero a partir de 1982 se convirtieron en la herramienta básica del Banco frente a la misma.

Como se ha indicado anteriormente, el Convenio Constitutivo del Banco Mundial limitaba este tipo de financiación por programa a «circunstancias especiales», como desastres naturales o graves crisis de balanza de pagos, como las que atravesó la India en los años sesenta. Durante mucho tiempo se consideró que el préstamo por programas a los países en desarrollo era inherentemente «irresponsable», ya que dejaba la decisión sobre el uso de los recursos al albur de los gobiernos prestatarios. En la época de Black el Consejo Ejecutivo estableció que los créditos para políticas no deberían sobrepasar el 10% del total, y cuando McNamara presentó la propuesta de creación de los SAL, este órgano se mostró muy poco entusiasta. Los SAL, se arguyó, eran muy similares a los créditos de estabilización del FMI, lo que traería confusión respecto al papel y funciones de cada uno de estos organismos; también se indicó que no se justificaba la financiación de políticas que los Gobiernos, de todas formas, no tendrían más remedio que llevar a cabo, y que si el Banco pretendía imponerlas contra su voluntad, aunque se ofrecieran grandes sumas como señuelo, no se lograrían los resultados esperados. Ello sería, además, una clara violación de la soberanía nacional de los países prestatarios y del carácter políticamente «neutral» del propio Banco. Vistas en retrospectiva, las cuestiones expuestas por los directores ejecutivos anticipaban buena parte de los problemas que los SAL iban a plantear a partir de entonces, pero no impidieron que McNamara lograra su aprobación. El Directorio Ejecutivo, sin embargo, mantuvo como límite cuantitativo para los SAL el 10% de los compromisos anuales de crédito, y estableció que sólo se otorgarían a los países que ya habían

adoptado un plan de estabilización con el FMI (Mosley 1995: 33-38, Caufield 1996: 140-142).

¿Qué ocurrió a finales de la década de los setenta para que el Banco modificara su posición y diera paso a los SAL? Entre las razones que explican su aparición cabría mencionar las siguientes (Singer 1994: 20-22, Mosley 1995: 30-32):

- La insatisfacción de McNamara con los préstamos para proyectos como modalidad de financiación, debido a su pequeña escala y su lento desembolso, y el convencimiento de que la financiación del Banco, así como la que se obtenía de fuentes privadas, se estaba utilizando para posponer las reformas necesarias.
- Las críticas neoliberales a las estrategias «desarrollistas» de la era McNamara, que no estaban logrando su objetivo declarado de reducción de la pobreza, y el retorno de enfoques ortodoxos, que consideraban que la reducción de la pobreza, más que a proyectos concretos, debía fiarse al crecimiento económico y a los mecanismos automáticos del *trickle-down* o «derrame».
- El cuestionamiento de la financiación para proyectos (project-aid) desde esas mismas posiciones. Esta crítica se basaba, en parte, en las crecientes dificultades que aparecían en la implementación de los proyectos debido al contexto de inestabilidad económica de los años setenta, en el que se producían cambios abruptos en los precios, los tipos de cambio y otras variables económicas, así como en la capacidad de los gobiernos prestatarios de hacer frente a los compromisos de inversión y otros componentes nacionales de los proyectos.
- El debate académico sobre la «fungibilidad» de la ayuda. Este concepto alude al hecho de que si el Banco financía los proyectos más rentables —esto es, los que el Gobierno o el sector privado hubiera financiado de todas formas—, se liberarían recursos para proyectos marginales, de baja rentabilidad o para otro tipo de gastos, sin conocimiento ni control del Banco. El argumento de que una vez en las

arcas públicas el dinero es «fungible» y se puede usar para cualquier otra cosa ya se había utilizado con motivo del cuantioso préstamo de reconstrucción que recibió Holanda en 1947, así como los fondos del Plan Marshall, que pudieron liberar recursos para financiar la guerra y la represión contra los independentistas indonesios.³²

- El cambio en la relación de poder entre el FMI, el Banco Mundial, los países industrializados que dominan estos organismos, y los países del Sur. Durante décadas, la condicionalidad del Banco se limitó a los aspectos técnicos y financieros de los proyectos. La crisis de la deuda, sin embargo, incrementó la vulnerabilidad de los países en desarrollo y otorgó un enorme poder al Banco y al FMI. La condicionalidad se extendió al conjunto de la política económica y a otros ámbitos a través de los programas de ajuste estructural. Esta tendencia, que ha continuado, supone un considerable recorte de la soberanía nacional.

A finales de los años setenta el ajuste estructural, entendido como proceso de transformación y cambio adaptativo, era una necesidad ineludible debido a la gravedad de los desequilibrios acumulados por las economías de los países en desarrollo, de los que la crisis de la deuda era una de las manifestaciones más dolorosas. Ahora bien, el G-7, el Banco Mundial y el FMI descartaron de antemano un enfoque del ajuste compatible con el crecimiento económico y que incluyera medidas para proteger a los grupos sociales más vulnerables ante la crisis económica. Las políticas del FMI y el Banco Mundial agravaron los efectos recesivos de la crisis de la deuda, provocando fuertes caídas de la producción, la inversión y el consumo. Tuvieron, además, un marcado sesgo regresivo, ya que la mayor parte de los costes recayeron en los países en desarrollo, y dentro de estos, en las clases medias y los grupos más pobres.³³

³² Para una visión actualizada de este argumento, ver Devarajan y Swaroop 1998, *passim*, y Banco Mundial 1998: 130-135.

³³ Para un análisis más detallado de esta cuestión, ver Sanahuja 1994: 30-58.

En gran medida, esos efectos pueden ser atribuidos al rígido enfoque neoliberal con el que fueron diseñados los programas de estabilización y ajuste tanto del FMI como del Banco Mundial. Ese enfoque se impuso en 1981, cuando McNamara terminó su mandato y se nombró Presidente del Banco Mundial a Alden W. Clausen. Propuesto por la Administración Reagan, «Tom» Clausen había sido Presidente del Bank of America y era un ardiente defensor del credo neoliberal y de la supply-side economics característica del reaganismo. Clausen se distanció rápidamente de las políticas de McNamara y se deshizo de los colaboradores más directos de su antecesor. Mahbub ul Haq, impulsor del enfoque de las «necesidades básicas», abandonó el Banco Mundial y poco después se incorporó al PNUD, desde donde lanzará en 1990 el concepto de «desarrollo humano», en un claro desafío intelectual al Banco Mundial. Hollis Chenery, autor de *Redistribution with Growth*, fue sustituido como Economista-Jefe por Anne O. Krueger, una destacada seguidora de los postulados neoliberales. También fue significativo el ascenso de Ernest Stern, impulsor del ajuste estructural, que se convirtió en Vicepresidente.

El nuevo enfoque se basaba en la idea de que la liberalización era la única política correcta, y que el papel del Banco, más que financiar proyectos concretos, era impulsar reformas en esta dirección. Este era el principal mensaje del influyente «Informe Berg», publicado por el Banco Mundial en 1981. A partir de un análisis de la crisis de África subsahariana, el Informe planteaba cuál iba a ser el contenido y el enfoque de las políticas de ajuste de los años venideros. En esencia, el Banco Mundial atribuía la crisis a la intervención estatal, al proteccionismo, al abandono del sector agrario, y a las estrategias de desarrollo de corte nacionalista de los estados postcoloniales.

A pesar de que muchas de las críticas del Informe Berg estaban justificadas, el análisis político era muy simplista (Mosley 1995: 24). Se omitían los factores estructurales que condicionaban el desarrollo de esas economías —entre ellos, la vulnerabilidad derivada de la dependencia de los productos básicos, que había agravado el *agribusiness* y la creciente presencia de transnacionales en el sector petrolero y minero—, y no había

ningún tipo de autocrítica por parte del Banco, a pesar del hecho de que esta Institución había proporcionado una parte considerable de la financiación externa y la asistencia técnica recibida por África Subsahariana durante las dos décadas anteriores (Barratt-Brown 1995: 66-69). Aunque el Informe se refería a África, la visión de la crisis de América Latina y de otras áreas era muy similar.³⁴

Partiendo de una posición neoliberal doctrinaria, el Informe abogaba por una nueva estrategia basada en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, la liberalización económica, especialmente en la agricultura y el sector externo, la retirada del Estado, y la promoción del sector exportador, en la que los problemas estructurales antes citados, o no encontrarían respuesta, o se verían agravados.

La expresión «ajuste estructural» alude a un amplio abanico de políticas, que abarcan desde la estabilización macroeconómica de corto plazo a las transformaciones estructurales de largo plazo. A corto plazo —uno a tres años—, estos programas pretenden recortar el gasto público y la demanda interna para reducir los déficits de la balanza de pagos y controlar la inflación. A medio plazo —tres a cinco años— intentan readaptar la estructura productiva a la demanda del mercado mundial. Tradicionalmente, la estabilización era responsabilidad del FMI, mientras que los préstamos de ajuste del Banco Mundial tenían como meta el ajuste a largo plazo. Esa distinción, sin embargo, se ha ido haciendo más difusa debido a que desde principios de los ochenta ha habido un creciente solapamiento de funciones entre ambos organismos.³⁵ Las políticas y las condiciones del FMI y el Banco responden a una matriz similar, de clara inspiración neoliberal; y ambos organismos cuentan con instru-

³⁴ Otras explicaciones de la crisis, que han resaltado los factores estructurales y han cuestionado las políticas de ajuste ortodoxas del FMI y el Banco Mundial. Pueden encontrarse en Comisión Económica para África 1989, Mkandawire 1991 y Barratt-Brown 1994, para el caso de África, y en Sunkel y Griffith-Jones 1987 y Meller 1991 para el caso de América Latina. Para la visión de la crisis latinoamericana del Banco, una buena síntesis es la de Sebastián Edwards 1994.

³⁵ Ver al respecto «Sisters in the Wood. A survey of the IMF and the World Bank», *The Economist*, 12 de octubre de 1992.

mentos financieros muy parecidos. Desde la crisis de la deuda, los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial (SAL) pretendían, entre otros fines, apoyar la balanza de pagos a corto plazo, por lo que eran muy similares a los créditos de contingencia del FMI; el Fondo, por su parte, estableció en 1986 una facilidad de crédito concesional a largo plazo orientada al ajuste, el Servicio de Ajuste Estructural (SAF, *Structural Adjustment Facility*), desde 1987 denominado Servicio Ampliado de Ajuste Estructural, muy similar a los préstamos de ajuste del Banco.³⁶

Las exigencias ligadas a los desembolsos —esto es, la «condicionalidad» del ajuste— son el resultado de un «diálogo sobre políticas» (policy dialogue) entre el Banco y el gobierno prestatario, en el que este último, más débil, suele tener un margen de negociación muy reducido. En la condicionalidad del FMI y del Banco Mundial hay alguna diferencias: el FMI establece estrictos «criterios de desempeño» (performance criteria) en cuanto a déficit, inflación, etc... basados en indicadores cuantitativos. En caso de incumplimiento se suelen suspender los desembolsos. Las condiciones del Banco Mundial son más generales y por ello más laxas, se pueden renegociar, y los incumplimientos —muy frecuentes— no conducen necesariamente a la suspensión de los desembolsos pendientes. Los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial pueden contener medidas contradictorias, lo que coloca al país afectado en una situación difícil. A lo largo de los ochenta, sin embargo, las políticas de ambos organismos se fueron acercando, y en 1989 se llegó a un acuerdo por el se elaboraría un «documento marco de políticas» (Policy Framework Paper) común a ambos organismos. Este acuerdo consagraba la práctica de la «condicionalidad cruzada», por la que las exigencias de ambos organismos se interrelacionaban y reforzaban mutuamente.

Aunque los organismos de Bretton Woods argumentan que sus programas responden a las situación de cada país, en realidad han tenido componentes muy similares, a modo de «rece-

³⁶ El ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) ha sido sustituido en el marco de la Iniciativa PPME-II de alivio de la deuda por el Servicio de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF).

tario único» que se ha aplicado por igual para hacer frente a la crisis de la deuda, impulsar la transición al mercado en las economías del Bloque del Este, o enfrentarse a las crisis financieras contemporáneas. Es significativo observar que en 1997, con motivo de la crisis asiática, ha sido el propio Banco Mundial el que distanció del diseño tradicional del ajuste, criticando incluso al FMI.

Las medidas que suelen incluir estos programas son las siguientes:

- Medidas para la contención de la demanda interna y la reducción y/o eliminación del déficit fiscal y de los desequilibrios externos: políticas monetarias restrictivas, que incluyen fuertes subidas de los tipos de interés; políticas de contención salarial; «paquetes de austeridad» por los que se reduce el gasto público. Los recortes suelen ser mayores en el gasto social y la inversión pública productiva, ya que el gasto financiero para pagar la deuda se considera al margen del ajuste; reforma fiscal para aumentar los ingresos. Según el enfoque neoliberal, en estas reformas se suelen aumentar los impuestos indirectos, al tiempo que se recortan los tipos marginales de los impuestos directos a la renta, al patrimonio y a los beneficios empresariales.
- La devaluación de la moneda, que si lo es en términos reales, encarece las importaciones y torna más competitivas las exportaciones, con lo que mejora la balanza de pagos, se obtienen divisas para pagar la deuda, y se reducen los desequilibrios externos. Es importante señalar que no siempre se aboga por la devaluación, y en ocasiones el FMI y el Banco han alentado un tipo de cambio estable como instrumento antiinflacionista.
- Medidas de liberalización de la economía para eliminar las «distorsiones» introducidas por la intervención estatal y establecer un marco de competencia que incremente la eficiencia y la competitividad de los operadores económicos. Dentro de este conjunto de medidas se

incluyen la eliminación de los subsidios y los controles de precios y salarios, incluyendo las «canastas básicas» alimentarias; la liberalización del mercado laboral, el tipo de cambio y el sector financiero; y la privatización de las empresas estatales y los servicios públicos.

- Medidas para promover la apertura externa y la reinserción en la economía mundial. En la perspectiva neoliberal, la única estrategia de crecimiento posible para los países en desarrollo se basa en las exportaciones a mercados externos (*Outward-oriented growth*). En consecuencia, el ajuste incluye la liberalización del comercio exterior a través del desmantelamiento de medidas proteccionistas, como aranceles, cuotas, licencias de importación, se impulsa la incorporación a las reglas multi-laterales del GATT y la OMC, y se promueve activamente el sector exportador, especialmente los llamados sectores «no tradicionales», como las «maquilas» o industrias de ensamblaje, o la «agricultura de cambio» (productos tropicales, hortofrutícolas, cítricos...), mediante exenciones fiscales y aduaneras y la creación de «zonas francas». Igualmente importante en este ámbito es la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera directa (IED). En la perspectiva neoliberal no hay lugar para las viejas políticas nacionalistas de control de las transnacionales. La IED se reconsidera fuente de capital, tecnología y mercados de exportación, y se deben establecer condiciones favorables para su acogida.

3.3 El Banco Mundial, en el tránsito del ajuste estructural al «Consenso de Washington»

Los supuestos básicos del ajuste han permanecido invariables a lo largo de los últimos quince años, pero se han producido algunos cambios significativos en su contenido y horizonte temporal. En parte, esos cambios se deben a la prolongación y agravamiento de la crisis a mediados de los ochenta, a las graves carencias del

diseño original de esas políticas, y a la necesidad de hacer frente a los costes sociales y políticos del mismo y a la oleada de críticas que han suscitado.

En esa evolución se podrían distinguir tres etapas o ciclos. La primera de ellas estuvo dominada por la estabilización macroeconómica, y se extiende hasta 1986, año en el que el Banco Mundial realiza la primera evaluación de la experiencia del ajuste y se introducen las primeras «políticas de compensación social» para hacer frente a sus visibles costes sociales. La segunda etapa abarca de 1986 a 1990. En este periodo el ajuste supera las metas de corto plazo, y da paso al «Consenso de Washington» como modelo económico. En la tercera etapa, entre los años 1990 y 1994, el ajuste se extiende a los países del Este y se le añade una política comprehensiva para la reducción de la pobreza. Pero lo más importante es que en este periodo el modelo muestra sus contradicciones con la «Crisis del Peso» de 1994-1995, dando paso a un replanteamiento de muchos de sus supuestos. En este sentido, podría afirmarse que las crisis mexicanas de 1982 y 1994 marcan el principio y el final del ciclo neoliberal y del «Consenso de Washington». El ajuste estructural sigue siendo un instrumento básico de las políticas del Banco desde 1995, pero su orientación y contenidos se ha subsumido en el debate más general sobre la política de desarrollo que se ha producido en el «periodo Wolfensohn», que se trata más adelante.

a) La etapa de la estabilización de corto plazo (1982-1986)

Siguiendo las pautas del FMI, entre 1982 y 1986 los préstamos de ajuste se guiaron por objetivos de estabilización de corto plazo para evitar moratorias en el pago de la deuda, dejando a un lado las reformas políticas de medio y largo plazo. El Banco Mundial, siempre por detrás del FMI, financió en este periodo 37 SAL, en los que algunos países «de ajuste temprano», como Turquía, tuvieron un peso muy importante. Este ciclo de préstamos de ajuste termina tras el naufragio del «Plan Baker» de 1985, y el fracaso de la estrategia de «ajuste con crecimiento». A mediados de la década, en contra de lo anunciado por los dos organismos de

Bretton Woods, la crisis económica se había agravado en la mayor parte de los países que aplicaron los programas de estabilización y ajuste y se había gestado una crisis social sin precedentes. Entre 1980 y 1985 la renta per cápita de África retrocedió un 30% acumulado, y en América Latina ese retroceso fue superior al 10%. Como se indica en el apartado siguiente, ello se tradujo en un rápido empeoramiento de los niveles de desempleo, subempleo y pobreza. En realidad, los programas del Fondo Monetario, y en menor medida del Banco, eran incompatibles con el crecimiento económico y el mantenimiento de los niveles de vida. Su diseño respondía al objetivo básico de reducir el consumo interno y la inversión y reasignar recursos a pagos al exterior. En este sentido, en esta etapa el ajuste fue más una brutal readecuación de las economías al pago de la deuda, que una verdadera solución de la crisis (Sanahuja 1994: 38)

Los efectos recesivos de las políticas de ajuste y los magros logros alcanzados en materia de crecimiento puede ser imputados a la forma en la que se diseñó la estrategia frente a la deuda, al diagnóstico de las causas de las crisis, que condujo a un enfoque erróneo del ajuste, y al desigual reparto de sus costes. Qué duda cabe que muchos países en desarrollo necesitaban políticas de ajuste para hacer frente a los desequilibrios acumulados y a las distorsiones introducidas por una actuación inadecuada del Estado, antes incluso de que apareciera la crisis de la deuda. A ello se le sumaba la necesidad de adaptar la estrategia de desarrollo a los procesos de cambio de ese periodo, como la internacionalización productiva y financiera y la revolución tecnológica. La necesidad del ajuste estructural se justificaba, además, por el coste que tiene, a largo plazo, un «no-ajuste» que va agravando esos desequilibrios.

Sin embargo, esto no significa que el recetario casi único adoptado por el FMI y el BM fuera el único posible. En el plano nacional, los costes podrían haber sido menores, distribuirse de forma más equitativa entre los distintos grupos sociales, y pudo optarse por enfoques gradualistas en vez de «tratamientos de choque», evitando sacrificar el crecimiento económico y el bienestar de la población. En el plano internacional, el ajuste se

diseñó y aplicó privilegiando los intereses de los países industrializados y sus corporaciones, frente a los intereses de los países en desarrollo.

El sesgo recesivo y la falta de equidad del ajuste se debió, sobre todo, a que se partió del supuesto de que la gigantesca deuda externa de los países en desarrollo era un problema de falta de liquidez y no de solvencia, y que podía y debía pagarse en su totalidad. Excluir de antemano cualquier posibilidad de reducción de la deuda iba en contra de la evidencia histórica, que muestra que las grandes crisis financieras internacionales se han resuelto aceptando la reducción del total adeudado. Los mercados financieros, más realistas, mostraron pronto cuales eran las posibilidades reales de pago en el llamado «mercado secundario» de deuda, en el que los títulos se intercambiaban a un valor muy inferior al nominal. La presentación del «Plan Brady» por parte de Estados Unidos en 1989 significó la aceptación, por primera vez, de que el monto total de la deuda debería reducirse. Este hecho fue saludado como un cambio trascendental en la estrategia internacional frente al problema de la deuda, aunque tanto el «Plan Brady» como las propuestas posteriores, hasta la aparición de la «Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) de 1996, no han tenido el alcance previsto y han estado acompañadas de nuevas medidas de ajuste, lo que en los países más afectados, en especial en África subsahariana, ha impedido la recuperación del crecimiento económico.

En segundo lugar, el carácter recesivo del ajuste y el fracaso de la estrategia de «ajuste con crecimiento» se debió al rígido enfoque monetarista y neoliberal con el que estos programas fueron diseñados. Según este enfoque, los desequilibrios externos son procesos de corto plazo de carácter endógeno, causados por el exceso de demanda interna y en especial por el gasto público excesivo. Por ello, se suponía que la reducción del déficit fiscal, el control de la oferta monetaria, el estrangulamiento del crédito interno y la reducción del consumo conducirían de forma relativamente rápida a la reducción de los desequilibrios externos. Ello significó una caída drástica de la actividad productiva y de la inversión, y la profundización del ciclo

recesivo de desempleo, menor demanda interna, y caídas aún mayores de la actividad económica. La disminución de las importaciones, además, contribuyó a agravar la crisis de sectores industriales muy dependientes de bienes intermedios y de capital y de otros insumos procedentes del exterior. Como se señala en apartados posteriores, estos procesos no fueron neutros desde el punto de vista distributivo y a menudo agravaron la desigualdad ya existente en muchas sociedades. Los programas de ajuste, por otro lado, suponen que la recuperación y el crecimiento será inducido por la demanda del mercado internacional, por lo que han instado a cada país a que aumente y diversifique sus exportaciones. Esa política, sin embargo, no siempre ha sido efectiva y las ganancias obtenidas pueden no sostenerse a largo plazo debido a que, al ser aplicada de forma simultánea por un gran número de países, ha llevado a la saturación de los mercados y al declive de los precios, y a menudo se ha encontrado con el proteccionismo de los países industrializados. El apoyo a los sectores exportadores y a la inversión extranjera tampoco es neutro desde el punto de vista distributivo, y tiende a favorecer a los grupos sociales vinculados al mercado mundial, en detrimento de los sectores orientados al mercado interno, y en especial los campesinos que producen para el mercado local o los trabajadores del sector informal urbano.

En el ínterin, los préstamos del FMI y el Banco Mundial evitaron que se produjera una moratoria generalizada o que se repudiara la deuda externa. Los bancos pudieron reducir sus niveles de exposición en los países en desarrollo y, sobre todo, evitaron la cadena de quiebras que podía haber desencadenado la crisis de 1982. En cierta forma, con la intervención del FMI y el Banco se produjo una «transferencia de riesgo» de los bancos privados a los organismos financieros públicos, pero esto no significó ningún alivio para los prestatarios: en este periodo la deuda externa no dejó de aumentar, fue necesario retrasar los pagos, y se produjo uno de los efectos más perversos de la crisis de la deuda: la denominada «inversión de la corriente financiera». La transferencia de capitales norte-sur, positiva hasta principios de los ochenta, cambió de signo. Entre 1982 y 1991 los países en

desarrollo registraron una salida neta de capitales de unos 25.000 millones de dólares al año. Las transferencias de capital del FMI, el Banco Mundial y otras fuentes oficiales, de una cuantía relativamente pequeña respecto al servicio de la deuda, apenas fueron un paliativo de este enorme drenaje de recursos, y como se verá para el caso de África, desde finales de los ochenta también contribuyeron a esas salidas.

b) La implantación del «Consenso de Washington» y la compensación social (1986-1990)

Entre 1986 y 1990 los programas de ajuste del Banco —con el apoyo de los nuevos «Préstamos sectoriales de ajuste estructural» (*Structural Adjustment Sector Loan*, SECAL), creados en 1983— volvieron a orientarse a objetivos de medio y largo plazo, y en especial a la apertura comercial, la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera, y la liberalización del sector financiero. Este cambio de énfasis partía de los desaciertos de la estrategia de «ajuste con crecimiento», pero también era el reflejo de la llegada de Barber Conable a la Presidencia del Banco en junio de 1986, y el nombramiento de Stanley Fischer como su Economista-Jefe. Conable, congresista republicano con una larga trayectoria política, mantenía posiciones neoliberales pero sin la rigidez doctrinaria de su antecesor. Más atentos a los problemas clásicos del desarrollo y a las cuestiones sociales y ambientales — en gran medida, para aplacar al Congreso y a las ONG estadounidenses—, Conable y Fischer contribuyeron a alejar el ajuste del rígido enfoque de estabilización hasta entonces vigente.

Las reformas de este periodo, unidas a un esfuerzo continuado de estabilización, permitieron que un buen número de países restablecieran los equilibrios macroeconómicos básicos y aumentaran las exportaciones, pero también hay que observar que en relación al periodo anterior al ajuste, hubo niveles más bajos de inversión, actividad económica y renta per cápita, y también mayores tasas de desempleo y subempleo. En muchos casos, la recuperación fue insuficiente, y en 1990 la mayor parte de los países que acometieron programas de ajuste no habían logrado

recobrar los niveles de renta per cápita de 1980 (Sunkel 1993: 5). Así lo han reconocido los estudios del Banco Mundial sobre el impacto económico del ajuste. Algunos de estos estudios señalan, además, que en los países más pobres, en particular en África subsahariana, el ajuste había sido infructuoso a causa de unos niveles de deuda «insostenibles».³⁷ El estudio independiente de los programas de ajuste del Banco Mundial realizado por Paul Mosley *et al.* —Uno de los pocos que intenta separar los efectos de las políticas de ajuste del Banco de otros factores— llega a conclusiones parecidas. En los casos analizados, el ajuste casi siempre condujo a resultados positivos en cuanto a las exportaciones y la balanza de pagos, fue negativo para la inversión, y aunque neutral en términos distributivos, el aumento del desempleo y el subempleo, la reducción del gasto social, y los cambios registrados en los precios, son factores que afectaron negativamente a los más pobres (Mosley *et al.* 1994: 307).³⁸

Uno de los rasgos distintivos de esta etapa es la aparición de políticas de compensación de corto plazo para atenuar los costes sociales del ajuste. Por iniciativa del Banco, se crearon «redes de seguridad» (*safety nets*) orientadas a los grupos sociales más golpeados por el ajuste, que incluyeron programas de empleo, subsidios alimentarios, atención sanitaria básica y los denominados «fondos sociales de emergencia», que se describen más adelante. Muy pronto, este tipo de políticas se convirtieron en un componente habitual de los programas de ajuste, y como se verá, terminaron configurando la estrategia social característica del «Consenso de Washington». Varios son los factores que explican la mayor atención del Banco a la cuestión social:

³⁷ El Banco Mundial realizó dos evaluaciones comprehensivas sobre sus préstamos de ajuste —SAL y SECAL— en 1986 y 1992. Ésta última abarcó 42 países y más de 90 operaciones de ajuste. Ver Banco Mundial 1986 y 1992a. También existe una amplia evaluación del ajuste en África (Banco Mundial 1994b).

³⁸ Los efectos de los programas de ajuste del FMI y el Banco Mundial, que en muchos casos coincidieron en tiempo y contenido, son analítica y metodológicamente difíciles de separar. Por esta razón, la evaluación citada deben ser tomadas con cautela. Existen diversos estudios independientes sobre el impacto de los programas de ajuste del Fondo. Ver, en particular, Bird 1995 y Killick 1995.

- El FMI y el Banco Mundial no prestaron atención a los costes sociales de la estabilización y el ajuste debido a que se consideró que serían «transitorios» y desaparecerían cuando, en un plazo relativamente breve, se produjera la recuperación económica. La prolongación del ajuste y la constatación de que esos costes eran muy superiores a lo previsto obligó a estos organismos a asumir que el ajuste tenía una «dimensión social» que no podía descuidarse. El Banco Mundial, empero, asumió esta cuestión mucho antes. El FMI, que no se considera una agencia de desarrollo, lo hizo más tarde y de forma más renuente.
- La compensación social también responde a la necesidad de desactivar la protesta social y la oposición política al ajuste estructural y sus efectos recesivos (Lafay y Lecaillon 1993: 115-118, Morrison 1996: 11-15). Desde finales de los setenta, los programas de estabilización y ajuste —especialmente las «terapias de *shock*» con subidas de precios repentinas— han dado lugar a violentos motines y revueltas urbanas, a saqueos de comercios y establecimientos públicos, y a un número muy elevado de muertos, heridos y prisioneros tras la intervención del ejército para restablecer el orden público. Estas protestas, que por su carácter espontáneo e inorgánico guardan relación con los «motines de precios» o las «revueltas del pan» de siglos anteriores, se han producido en más de 50 países, siempre en conexión con los programas de estabilización del FMI. El «Caracazo» de 1989 es quizás el más conocido de lo que algunos sociólogos han denominado «los motines del FMI» (*IMF Riots*) (Walton y Seldon 1994).
- También fue importante el clamor internacional contra las políticas de ajuste. En esa protesta tuvieron un papel pionero, y líder, las agencias de las Naciones Unidas, y en particular UNICEF. Sus informes mostraron que estas políticas eran la causa directa del visible deterioro de los indicadores de nutrición, salud y mortalidad infantil de muchos países, y plantearon la necesidad de dar «rostro

humano» al ajuste incluyendo medidas para proteger a los más pobres y mantener los servicios sociales amenazados por los recortes presupuestarios (Jolly 1991 [1984]: 1801-1821). A partir de 1986, en respuesta a las nuevas políticas de compensación social del Banco, también se alegó que la preocupación social debía estar presente en el diseño macroeconómico del ajuste, y no ser añadida «a posteriori» con acciones de carácter paliativo (Cornia *et al.* 1987). En 1986 los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se sumaron a estas críticas (OCDE 1986: 107). El creciente cuestionamiento del ajuste por parte de Gobiernos y organismos internacionales contribuyó a que el Banco Mundial adoptara en 1990 una nueva estrategia frente a la pobreza, aunque como se verá, ésta no alteró en lo esencial el modelo que se afirmó en esta época, basado en el binomio ajuste/compensación.

Recuadro 5

Políticas de compensación y «redes de seguridad» en el marco del ajuste. Los «fondos de inversión social»

Los primeros «fondos de inversión social» o «de emergencia social» (FIS/FES) aparecieron en 1986 en Bolivia y Ghana. Creados por iniciativa del Banco Mundial para mitigar el coste social de las políticas de ajuste, estos fondos tienen notables diferencias respecto a las políticas sociales tradicionales:

- Surgen como mecanismos de corto plazo con un claro carácter anticíclico, aunque se han ido convirtiendo en instancias más permanentes debido a la prolongación del ajuste.
- De carácter multisectorial, realizan todo tipo de actividades, aunque ponen especial énfasis en la creación de empleo, el suministro de alimentos y el desarrollo comunitario.

- Están dirigidos a satisfacer demandas concretas (demand-driven), más que a ofertar servicios generales. La identificación y la ejecución de los proyectos se confía a las propias ONG, grupos de base, empresas privadas y municipios que han identificado los proyectos, considerados más ágiles y efectivos que las instituciones estatales.
- No son de carácter universalista. Se basan en la «focalización» (sic) o targeting; esto es, orientan los recursos a grupos-meta en los que se concentra la pobreza y la vulnerabilidad.
- Son instituciones autónomas y temporales que actúan al margen de los ministerios «sociales» clásicos (trabajo, salud, educación, vivienda...).
- Cuentan con un fuerte apoyo político y tienen alta visibilidad. Dependen directamente de altas instancias políticas: Presidencia, Vicepresidencia, Oficina de la Primera Dama...
- Se financian con recursos extraordinarios, a menudo al margen del presupuesto, como ingresos por privatizaciones y ayuda externa. El Banco Mundial, los bancos multilaterales regionales y la Comisión europea han sido financiadores habituales de este tipo de fondos.

En los últimos quince años se han creado fondos de este tipo en unos 70 países en desarrollo y en transición. Prácticamente todos los países de América Latina cuentan con uno o varios fondos sociales; son muy comunes en África subsahariana, y algo menos en Asia, aunque su número ha aumentado tras la crisis financiera iniciada en 1997. El rápido crecimiento de este tipo de Fondos se explica por el apoyo entusiasta del Banco Mundial y de otros donantes, que consideran que los fondos sociales son el instrumento más eficaz para luchar contra la pobreza, y además, que ayudan a hacer viable políticamente el ajuste. Por otro lado, este tipo de instituciones coinciden con la visión neoliberal de la política social, que aboga por el desmantelamiento de los servicios públicos universalistas de salud y educación, y la provisión de los mismos por parte del sector privado, manteniendo los FIS/FES,

considerados a priori más «ágiles y eficientes» que el sector público, como alternativa temporal para los más pobres.

¿Cual ha sido el impacto de los Fondos Sociales en la reducción de la pobreza? Según un estudio reciente del Instituto Mundial de Investigación sobre Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), los fondos sociales no deben ser considerados «una panacea», ya que han tenido un impacto muy reducido en el empleo global y la reducción de la pobreza, tanto la «pobreza crónica» como la «nueva pobreza» originada por el ajuste (Cornia 1999: 3). A esta misma conclusión llegan los análisis del Banco Interamericano de Desarrollo y otros estudios independientes (Vivian 1994, Stahl 1994 y 1996, Goodman 1997; Lustig 1997: 3; Killick 1999: 1). Los estudios del Banco Mundial, aunque presentan resultados más positivos, reconocen que la forma en la que se administran estos fondos determina que su impacto sea o no positivo (Subbarao et al. 1996 y Banco Mundial 1997a: 20-29).

Entre las razones que explican el limitado impacto de los fondos sociales se pueden destacar las siguientes:

- La financiación escasa —entre el 0,2 y el 1% del PIB, aunque en algún caso se ha llegado al 5% del PIB— en relación a la magnitud de los problemas de pobreza a enfrentar.
- Selección deficiente de la población-objetivo, debido a que los proyectos surgían de las demandas de ONG y de grupos organizados y no de un análisis objetivo de necesidades y coberturas. Como ha destacado una evaluación del Banco Mundial, los grupos más pobres, en zonas aisladas y sin capacidad de formular propuestas, apenas han accedido a estos fondos (Khadiagara 1995: 20-22). Un adecuado *targeting*, por otro lado, comporta costes elevados —elaboración de «mapas de pobreza» detallados...— y es poco eficiente en relación con los subsidios generalizados, cuando la pobreza afecta a una proporción muy elevada de la población.
- Estos fondos no son, como pretende el Banco Mundial, muy eficientes en relación a los costes. Los proyectos suelen

tener altos costes «per cápita» y dificultades para lograr la economías de escala características de los programas sociales de cobertura universal, y los recursos no suelen estar destinados a actividades de alta rentabilidad social.

- A menudo, el calendario de los fondos sociales no coincide con el del ajuste. En el caso de Bolivia, el Fondo, pretendidamente «de emergencia», se estableció cinco años después de los primeros programas de estabilización.
- Han tenido un claro sesgo masculino. Según algunos estudios, los hombres han sido beneficiarios directos de entre el 70% y el 90% de los empleos y/o los recursos invertidos (Vivian 1994: 13)
- Muchos de los fondos estudiados se han diseñado con el objetivo no declarado de reducir la oposición política al ajuste, han sido instrumentos de la cooptación y el clientelismo político, y los desembolsos y el calendario han estado dictados por consideraciones electorales más que por necesidades sociales. Así lo ponen de manifiesto algunos estudios sobre el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado en 1990 por la Administración Salinas de Gortari tras el retroceso electoral del partido gobernante en México, y el FONCODES peruano, creado por el Presidente Alberto Fujimori en 1991 (Laurell 1994; Schady 1999).

El estudio de WIDER —como otros análisis de UNICEF o el PNUD— señala la contradicción esencial que existe entre unos programas de ajuste que generan pobreza y unos fondos compensatorios que intentan atenuarla, y concluye que la reducción de la pobreza requiere bastante más que los fondos sociales impulsados por el Banco Mundial. Requiere, ante todo, que el ajuste tenga en cuenta el impacto social de las políticas macroeconómicas, a través de evaluaciones de impacto, en especial en relación al empleo y las rentas, y el desarrollo de sistemas comprehensivos de seguridad social, salud y educación con cobertura universal, incluyendo actores públicos y privados, ONG, los servicios que presta la comunidad y las administraciones

locales (Arenal 1994, I: 80-83). Es significativo observar, como hace el estudio de WIDER, que los fondos sociales que han tenido mayor impacto en la reducción de la pobreza han sido aquellos que han actuado, con una lógica de «discriminación positiva», en combinación con políticas para el reforzamiento de los servicios sociales generales de cobertura universal.

Cabe señalar, finalmente, que este es el periodo en el que el ajuste se convierte en un modelo global y coherente de política económica con vocación de largo plazo. Desde el año 1989 este modelo ha recibido la denominación genérica de «Consenso de Washington».³⁹ Las diez áreas de reforma política incluidas en ese «Consenso» van mucho más allá de los objetivos de estabilización y ajuste de corto y medio plazo, y han dado paso a un modelo de crecimiento económico de nuevo cuño, con el que se abandonaban las estrategias de desarrollo orientadas a la articulación y la expansión del mercado interno que adoptaron muchos países del Sur en la etapa de la modernización (1950-1980).

³⁹ La expresión «Consenso de Washington» se refiere al hecho de que fueron los organismos internacionales y los *Think-tanks* con sede en esa ciudad —FMI, Banco Mundial, Departamento del Tesoro, USAID, Instituto para la Economía Internacional, entre otros...— los que definieron y promovieron ese «Consenso». La expresión fue acuñada por el economista estadounidense John Williamson con motivo de un seminario del Institute for International Economics celebrado en La Paz (Bolivia) en 1989 (Williamson 1990: 2-21). En este texto la expresión se toma en su significado original, y no debe ser entendida como sinónimo de «neoliberalismo». Ver al respecto Williamson 1999.

Recuadro 6

El «Consenso de Washington»: una matriz de política económica

El «Consenso de Washington» incluye las siguientes diez áreas de reforma política:

1. Disciplina fiscal. Un déficit presupuestario ajustado a la inflación de más de entre el 1% y el 2% del PIB es «evidencia de una política fallida».
2. Reorientación del gasto público: la reducción del gasto debe ir acompañada de cambios en su composición, eliminando subsidios, especialmente los de carácter indiscriminado, y reduciendo los gastos de la administración pública.
3. Reforma fiscal para obtener sistemas fiscales de amplia base, reglas simples, un sistema de recaudación eficiente y menores tasas marginales,
4. Liberalización financiera. «Washington» favorece tipos de interés determinados por el mercado, aunque a veces se opta por tipos de interés real ligeramente positivos. Estos, sin embargo, están en contradicción con las estrictas políticas monetarias que requieren la estabilización y el ajuste. La cuestión también incluye la liberalización de la cuenta de capital y la eliminación de controles a los flujos de capitales.
5. Tipo de cambio. Existe amplio consenso en los organismos de Washington respecto a que la única estrategia de crecimiento posible para América Latina se basa en las exportaciones a mercados externos (*Outward-oriented growth*). El primer prerrequisito para este tipo de crecimiento es un tipo de cambio real positivo y por lo tanto competitivo. Se da también por sentado que un tipo de

cambio unificado es superior a un sistema de tasas múltiples, y que la determinación del tipo de cambio debe dejarse a las fuerzas del mercado aunque puede utilizarse algún sistema de anclaje durante la estabilización.

6. Liberalización comercial. Las barreras no arancelarias deben ser eliminadas y los aranceles deben constituir la única protección. Estos, no obstante, deben reducirse para eliminar toda traza de proteccionismo. Los insumos a la producción exportable deben quedar libres de aranceles. Los países de América Latina deben incorporarse al GATT.
7. Promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED). Las políticas nacionalistas de rechazo a la IED deben ser abandonadas. La IED y las empresas transnacionales son fuente de capital, tecnología y mercados de exportación, y se deben establecer condiciones favorables —fiscales, reguladoras— para su acogida.
8. Privatización. Las empresas estatales son consideradas ineficientes y a menudo alimentan el déficit. Se deben establecer amplios programas de privatización y privar a los Estados de funciones productivas.
9. Desregulación en ámbitos como el transporte, la banca, el sector energético, los seguros, a fin de establecer un marco de competencia que incremente la eficiencia y la competitividad de los operadores económicos.
10. Derechos de propiedad. Asegurar estos derechos —especialmente en cuanto a la propiedad de la tierra y el suelo urbano— es condición necesaria para el correcto funcionamiento de los mercados. Ello implica crear sistemas de regulación eficientes.

Fuente: Williamson 1990, pp. 5-21.

En la implantación del «Consenso de Washington» han influido organismos financieros internacionales, *think-tanks*, gobiernos de países industrializados y gobiernos y élites locales. Aunque ha habido otros muchos actores, el papel del Banco Mundial no debe ser subestimado. A mediados de los ochenta los préstamos de ajuste, que incluían muchas de las medidas del «Consenso», llegaron a suponer el 30% de la cartera del Banco, superándose ampliamente los límites establecidos por el Directorio Ejecutivo a principios del decenio. Entre 1982 y 1995 los programas de ajuste del Banco fueron adoptados por 88 países en desarrollo y en transición, y una parte apreciable llevaba más de una década aplicando estos programas sin interrupción.

El significado del «Consenso de Washington» como matriz de política económica, sin embargo, desborda ampliamente lo dicho hasta ahora. A finales de la década de los noventa se pudo comprobar que el ajuste, en términos de economía política internacional y de las relaciones Norte-Sur, fue la vía por la que los organismos financieros internacionales pudieron imponer la ortodoxia neoliberal y restringir la libertad de elección de «vías nacionales» al desarrollo, imponiendo, con la anuencia de élites y Gobiernos locales, un nuevo modelo económico orientado hacia los mercados externos (*outward oriented*), por el que muchos países en desarrollo se han incorporado, en una posición extremadamente vulnerable, a las dinámicas de la globalización (Bello 1994: 26).

El «Consenso de Washington» ha sido considerado por parte de las instituciones de Bretton Woods y los Estados miembros más influyentes, en particular de Estados Unidos, como la única estrategia viable para los países en desarrollo, descartando de antemano cualquier otra opción que no se acomodara a los supuestos neoclásicos del modelo, que de esta forma se convertía en una especie de dogma de fe. Ello significaba rechazar a priori otras políticas, que sin cuestionar el papel clave de los mercados, insistían en la importancia de la regulación pública, las reformas estructurales, la inversión en el capital humano; esto es, en la salud y la educación, o en el papel del Estado como actor fundamental en el proceso de desarrollo.

La actitud del Banco ante las experiencias de industrialización de los llamados «tigres» asiáticos es muy reveladora. Los países de este área —particularmente Corea del Sur y Taiwán— han logrado combinar un fuerte crecimiento económico con la reducción de la pobreza y cierto grado de equidad. Para estos logros fueron determinantes, según numerosos análisis, las reformas estructurales en materia de propiedad agraria y ahorro interno abordadas desde los años cincuenta; la atención dedicada a la educación; y la estrategia de intervenciones selectivas del Estado para estimular el despegue industrial, el desarrollo tecnológico y el sector exportador.⁴⁰ A finales de los años ochenta Japón, a través de su director ejecutivo, solicitó al Banco Mundial el estudio de esas experiencias de industrialización, entendiéndose que podía ser de interés para otras áreas del mundo en desarrollo. Esta petición dio lugar al conocido estudio *The East Asian Miracle*, publicado en 1993. En el proceso de elaboración, el Banco alteró las conclusiones del Estudio de forma que este, a la postre, reinterpretó desde el punto de vista neoliberal la experiencia de desarrollo de estos países, concluyendo que el papel de la regulación estatal no había sido determinante (ver recuadro 7). Otro estudio de 1992, titulado «Por qué el ajuste estructural ha fracasado en África», fue modificado y difundido con un título diferente.⁴¹ China es mencionada en numerosos textos del Banco como el país que más éxitos ha alcanzado en la reducción de la pobreza en los últimos treinta años, pero el hecho es que ese país, que no sufrió la crisis de la deuda y no se vio sometido a la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial, no ha aplicado las políticas ortodoxas de ajuste de estos organismos y Rusia, que sí lo hizo, se ha hundido en un abismo del que va a ser muy difícil salir. El Banco Mundial, en particular, ha prestado poca o ninguna atención a esa experiencia (Camarasa 1993: 2-3). A la postre, este dogmatismo ha tenido un

⁴⁰ La experiencia de industrialización y desarrollo de los llamados «Nuevos Países Industrializados» ha dado origen a una amplia producción académica en el campo de la economía política comparada. Ver, entre otros, Wade 1990, Wade et al. 1994, y Watkins 1999b.

⁴¹ «Africa: a flicker of light», *The Economist*, 5 de marzo de 1994, pp. 23-24.

elevado coste para el Banco y para sus prestatarios. La aceptación del neoliberalismo como credo incuestionable ha impedido la discusión de cuestiones estratégicas y el análisis de estas experiencias en sus órganos directivos. Tergiversar u ocultar aquellos estudios o propuestas que se apartan de ese dogma, y marginar al personal que no lo comparte, debilita su credibilidad, y, sobre todo, ha impedido que la experiencia real sea una fuente de aprendizaje y de adaptación creativa de sus políticas e instrumentos.

Recuadro 7

Acomodando la realidad al «Consenso de Washington»: el Banco Mundial, Japón y The East Asian Miracle

El Banco Mundial no sólo es la principal fuente multilateral de financiación del desarrollo; también es una referencia indispensable en la teoría económica y los estudios del desarrollo. El Informe sobre el Desarrollo Mundial, que se publica anualmente desde 1978, es la obra más destacada de una producción editorial de cientos de títulos cada año. De esa actividad depende, en buena medida, la capacidad del Banco para definir la agenda y la orientación de las políticas económicas. La actividad de investigación del Banco radica tanto en su departamento de investigación, en la oficina del Economista-Jefe, y en los departamentos responsables de áreas geográficas y de políticas sectoriales. A través de una amplia red de consultores y de proyectos contratados a otras entidades, el Banco también ejerce una influencia significativa en los programas de investigación de las principales universidades y centros de investigación sobre economía internacional y desarrollo.

Aunque los informes del Banco se basan en una actividad de investigación con pretensiones de objetividad, tienen un claro sesgo ideológico, y en conjunto contribuyen activamente a la construcción y el mantenimiento del paradigma liberal dominante en los debates del desarrollo. El estudio *The East Asian Miracle*, de 1993, es una buena muestra de ello. Un estudio de Robert

Wade (1996) sobre la génesis y el desarrollo del programa de investigación que dio lugar a este informe revela hasta qué punto el Banco es capaz de acomodar los hechos a unos planteamientos ideológicos fijados de antemano.

En la década de los ochenta Japón incrementó su influencia en Asia, a través de fuertes flujos de inversión directa y de un amplio programa de ayuda oficial al desarrollo. En sus políticas de ayuda, Japón promovió en los países emergentes de Asia un conjunto de políticas análogas a las que habían producido el «milagro japonés», y en particular un enfoque estratégico de política industrial, un papel activo del estado en la dirección de la economía, y un sistema de incentivos que incluía un sector financiero altamente regulado y el denominado «crédito dirigido» a sectores prioritarios.

Estas políticas, de signo contrario a las del «Consenso de Washington», situaron a Japón frente al Banco Mundial y el FMI. A finales de los ochenta se abrió un intenso debate entre el Banco, defensor de la liberalización financiera, y el Gobierno de Japón, que apoyaba el «crédito dirigido». El enfrentamiento pronto se trasladó al ajuste estructural. En 1991 Japón criticó abiertamente el neoliberalismo doctrinario del Informe sobre el Desarrollo Mundial de ese año, dedicado a las políticas de desarrollo, y presentó ante el Directorio Ejecutivo un documento crítico sobre el ajuste en el que se reclamaba que el Banco prestara atención a la experiencia asiática. Japón, además, solicitó la elaboración de un estudio al respecto, que se comprometió a financiar. La reacción inicial fue negativa, pero el Banco aceptó cuando Japón ofreció levantar su apoyo a la nueva política operacional sobre mercados financieros, a la que hasta entonces se había opuesto por su marcada orientación neoliberal.

El estudio fue encomendado a un equipo de seis investigadores. Todos eran economistas, anglosajones, y formados en Universidades de Estados Unidos, salvo el director, John Page procedente de Oxford. Además, ninguno tenía experiencia directa de trabajo en Asia. Entre 1992 y 1993 el equipo condujo las investigaciones y redactó el primer borrador. En marzo de 1993 el texto empezó a ser debatido en niveles cada vez más

elevados de la burocracia del Banco. El Departamento operacional de Asia Oriental, hasta entonces al margen de la investigación y con virtual poder de veto sobre su contenido, realizó una crítica demoledora y exigió la reescritura de secciones enteras del texto que no coincidían con sus enfoques, de claro signo neoliberal. En ese proceso se fue diluyendo buena parte de su contenido. Sólo la sección sobre el crédito dirigido quedó relativamente al margen, en parte por el prestigio de su autor, Joseph Stiglitz, que años más tarde, bajo la Presidencia de James Wolfensohn se convertiría en economista-jefe del Banco. En la fase final, el texto fue sometido al editor-jefe del Banco. Según Alberto Camarasa, ex - director ejecutivo del Banco, se eliminaron las conclusiones del estudio que pudieran «desalentar las políticas de ajuste». Lo que pudo ser conservado fue merced a la oposición enérgica del director, John Page, de la supervisora en el Banco, Nancy Birdsall, y del Economista-Jefe, Lawrence Summers, más pragmático, que estaba preocupado por las relaciones con Japón.

Tras ser aprobado por el directorio Ejecutivo, el informe fue lanzado en septiembre de 1993, coincidiendo con las reuniones de otoño del FMI y el Banco Mundial. El resultado final fue un documento muy alejado de lo que Japón había pretendido. Aunque reconocía que puede haber intervenciones públicas positivas, *The East Asian Miracle* estaba firmemente anclado en el «Consenso de Washington», cuestionaba las políticas industriales, y no era sino una revisión neoliberal de la experiencia de desarrollo de esa región. El Gobierno japonés se mostró decepcionado, aunque no cuestionó el informe para no agravar los conflictos comerciales que en aquel momento le enfrentaban a Estados Unidos.

Este episodio, según Robert Wade, muestra la forma en la que el Banco Mundial es capaz de mantener sin fisuras una determinada línea de pensamiento. Los mecanismos que lo permiten son los siguientes: primero, la selección del personal, que a pesar de ser de diversas nacionalidades se ha formado mayoritariamente en universidades británicas o estadounidenses, y en su totalidad se adscribe a la economía neoclásica dominante en el mundo anglosajón. Además, sólo en los últimos años han

empezado ha aparecer en el personal del Banco los llamados «Nessies», o *Non-economist social scientists*. Segundo, el proceso de revisión editorial a través de la jerarquía burocrática del Banco, que establece «filtros» ideológicos sucesivos e impide la aparición de elementos que no guarden coherencia con el mensaje principal. Tercero, el personal del Banco tiene cierta autonomía respecto a los Estados miembros, salvo en el caso de Estados Unidos. Su Gobierno actúa indirectamente a través de los altos directivos, que a menudo proceden del Departamento del Tesoro y del *establishment* de Washington. Se ha señalado repetidamente que el Banco Mundial forma parte de la estructura de poder en la que se sustenta la hegemonía estadounidense. Lo ocurrido con *The East Asian Miracle* revela que esa estructura de poder también se extiende al ámbito ideológico y académico, y en ese sentido, los informes y estudios del Banco no debieran ser considerados investigación; se trata, más bien, de las declaraciones de política de un poder tecnocrático que pretende impulsar una determinada concepción de la realidad y particular enfoque de la política económica y de desarrollo.

Fuentes: Camarasa 1993, Rodrik 1994, Wade et al. 1994, y Wade 1996

3.4 Los efectos del ajuste y el «Consenso de Washington» en la pobreza

En la mayor parte de los países en desarrollo existe una «pobreza estructural» que hunde sus raíces en el pasado colonial, y que se relaciona tanto con las bajas rentas generadas por sus economías, como con la elevada desigualdad que caracteriza a esas sociedades, aunque el peso relativo de cada uno de estos factores varía considerablemente de un país a otro. Los modelos de crecimiento económico adoptados en el periodo de la modernización (1950-1980) lograron resultados desiguales en cuanto a disminución de la pobreza: hubo reducciones significativas en Asia oriental, modestas en América Latina y más

reducidas en África subsahariana y el sur de Asia. En muchos casos, aparecieron nuevas formas de pobreza urbana, y la pobreza rural se hizo más intensa debido a las transformaciones socioeconómicas del agro. Ahora bien, aunque la incidencia de la pobreza —esto es, la proporción de pobres sobre la población total— disminuyó, el número total de personas pobres aumentó a causa del crecimiento demográfico.

Como se ha indicado, las políticas de estabilización y ajuste agravaron los efectos sociales de la crisis debido a sus efectos recesivos en la economía, y en concreto a la caída del empleo, los salarios y los ingresos familiares, y a los recortes en el gasto social. El FMI y el Banco Mundial señalaron que estos costes eran inevitables, y que hubieran sido mayores si el ajuste no se hubiera llevado a cabo, y hubieran persistido los desequilibrios estructurales —y en particular la inflación— que el ajuste trató de atajar, y que resultaban dañinos para los pobres. Estas Instituciones también argumentan que es difícil generalizar respecto al impacto del ajuste en la pobreza debido a su heterogeneidad, y que algunos grupos pobres, que se encontraban postergados por el modelo de desarrollo antes vigente, mejoraron sensiblemente con estas políticas. Según algunos estudios, este sería el caso de los campesinos africanos que producían bienes transables (Sahn 1997, Collier y Gunning 1999). Pero aun considerando estos factores, se puede afirmar que en muchos países estas políticas han agravado la «pobreza estructural» y han generado una «nueva pobreza». Esta última se relaciona más con la forma en la que se diseñó el ajuste —como se indicó, con un sesgo recesivo ajeno a consideraciones sociales—, que con otros factores estructurales. Estos procesos de empobrecimiento, por otra parte, se relacionan con el aumento de la desigualdad que se ha producido en muchos países en desarrollo y en transición en las dos últimas décadas (Ver, entre otros Ghai 1991, Watkins 1995, Berry et al. 1997, Milanovic 1998 y Cornia 1999).

Una rápida mirada a los indicadores de pobreza y desarrollo humano de las regiones y países que han aplicado políticas de estabilización y ajuste en los últimos veinte años permite apreciar la magnitud de la crisis social inducida por éstas:

1. En América Latina, según datos de CEPAL, la pobreza aumentó entre 1980 y 1990 del 35% al 41% de los hogares; esto supone un aumento, inducido tanto por el ajuste como por el crecimiento demográfico, de 135 a 200 millones de personas. Otros estudios proporcionan cifras diferentes, que oscilan entre 45 y 95 millones de «nuevos pobres». Aunque las cifras varían, todos ellos reflejan un aumento muy rápido, y un incremento aún mayor de la pobreza extrema (Ver Banco Mundial 1993c: 51-54, Altimir 1994, Boltvinik 1997: 17-19; Londoño y Szekely 1997: 2, 16; CEPAL 1999: 36).
2. En el caso de África es difícil estimar la magnitud de la crisis social debido a la precariedad de los indicadores. En torno a 1980 la pobreza afectaba a casi la mitad de la población, y entre 1981 y 1989 el PIB per cápita cayó un 21%. En 1993 el 47% de la población, según el Banco Mundial, vivía con ingresos inferiores a un dólar per cápita diario; esto es, en situación de pobreza extrema (Banco Mundial 1993b: 5).
3. Desde 1989, los países del este han vivido una crisis social de enormes proporciones. No todos los costes sociales de la transición pueden ser atribuidos al ajuste — en parte se deben a la ineficiencia y a la corrupción heredadas de la planificación centralizada—, pero el FMI y el Banco Mundial han mostrado una clara preferencia por «terapias de shock» que han tenido efectos nefastos en los niveles de vida, en la capacidad de gobernación del Estado y en la cohesión social. Un estudio reciente del Banco Mundial revela que entre 1989 y 1995 la población pobre de los 18 países de este grupo ha pasado del 4% al 45%, y el número de personas pobres de 13,6 a 168 millones. Si bien apenas ha habido aumento de la pobreza en la República Checa, Eslovenia o Hungría, en varias repúblicas ex-soviéticas la pobreza ha llegado a afectar a dos terceras partes de la población. Los retrocesos en los indicadores sociales han sido dramáticos. Según Naciones

Unidas, la disminución en la esperanza de vida ha supuesto la muerte prematura de diez millones de personas en esta región. En nueve países de este grupo (Bielorusia, Rumanía, Ucrania, Bulgaria, Uzbekistán, Moldavia, Kirguizistán, Armenia y Azerbaiyán), según datos del FMI, el salario mensual promedio era inferior a 100 dólares, y sólo superaba los 300 dólares en Polonia, Croacia y la República Checa.⁴²

¿Cuales han sido los mecanismos por los que el ajuste ha generado pobreza? Para responder a esta cuestión hay que observar, en primer lugar, los cambios que se han producido en los mercados de trabajo, en la medida en que los niveles de vida dependen, sobre todo, de los salarios y de los ingresos familiares procedentes del trabajo. La recesión y el ajuste en el sector público e industrial han aumentado las tasas de desempleo y han transferido importantes sectores de la población trabajadora — especialmente los trabajadores menos cualificados y las mujeres— al llamado «sector informal».⁴³ Estos procesos, unidos a las devaluaciones y las políticas de contención salarial, han llevado a subidas de precios y fuertes caídas de los ingresos reales y de la capacidad adquisitiva de los hogares, que de esta forma se han visto empujados por debajo de la «línea de la pobreza» (Para una descripción más detallada de estos procesos, ver Ferreira et al. 1999).

En segundo lugar, los programas de ajuste han aumentado la demanda de servicios públicos al tiempo que han

⁴² Ver Milanovic 1998: 68-69, PNUD 1999: 6-10,. Un estremecedor examen del declive de las condiciones de vida en Ucrania, Bielorusia y Moldavia, con datos de otras exrepúblicas soviéticas en «The land that time forgot», *The Economist*, 23 de septiembre de 2000, pp. 25-30.

⁴³ La expresión «Sector Informal Urbano» (SIU), utilizada sobre todo en América Latina, se refiere a un heterogéneo universo laboral, en el que coinciden ocupaciones por cuenta propia o en pequeños establecimientos, de baja productividad e ingreso; sin acceso a la tecnología o el capital; generalmente no-productivas e insertas en el sector servicios; dominadas más por lógicas de subsistencia que de acumulación; con largas jornadas de trabajo, y casi siempre al margen de toda regulación estatal. El sector informal no debe confundirse con la «economía sumergida» de los países industrializados.

reducido los presupuestos destinados a sostenerlas. También han debilitado y redefinido el papel del Estado en este campo, y a instancias del Banco Mundial se han impulsado nuevas estrategias e instituciones para la política social, cuyo enfoque e impacto real es limitado (ver recuadro 5).

En tercer lugar, el declive de los niveles de vida ha contribuido a agudizar las tensiones sociales, la violencia común, la violencia doméstica y otros procesos que afectan negativamente a la cohesión social y que, en la medida que deterioran el «capital social», también contribuyen al empobrecimiento.

En el medio rural, la liberalización de los precios agrícolas y la expansión de los cultivos de exportación derivada del ajuste ha podido contribuir a mejorar la situación de determinados grupos campesinos. Pero para amplios sectores orientados a abastecer los mercados internos, la menor disponibilidad de crédito y el aumento de los precios de los insumos importados ha significado una reducción del nivel de vida y en muchos casos la agudización de la pobreza rural. A ello se le suman otros efectos de largo plazo preocupantes, como el deterioro de la seguridad alimentaria o el incremento de la contaminación por agroquímicos.

Es importante examinar las estrategias desplegadas por los hogares para hacer frente a la pobreza, ya que algunas de ellas contribuyen a su perpetuación a largo plazo. El aumento de la participación de las mujeres y los niños en el mercado de trabajo ha sido una de las principales estrategias de supervivencia de las familias ante la caída de los ingresos y la pobreza. Ello supone a menudo interrumpir la escolarización, lo que afecta negativamente a las perspectivas futuras de empleo. La venta de activos productivos dificultará la recuperación cuando el ciclo económico vuelva a ser favorable. La reducción del gasto en nutrición y salud afecta negativamente al desarrollo infantil, a veces de forma irreversible. Si bien es cierto que la recuperación del crecimiento económico, que comporta mejorar en el empleo y en los ingresos, tiene efectos inmediatos en la reducción de la «nueva pobreza» generada por el ajuste, también hay hogares que, por estas razones, no se encuentran en condiciones de aprovechar esas oportunidades (Ferreira et al. 1999: 7-8).

El deterioro de los niveles de vida, por último, ha afectado desproporcionadamente a las mujeres. A la hora de decidir quién abandona los estudios, las niñas suelen estar antes que los niños, lo que impide el acceso a la educación —y con ello, a mejores empleos— a muchas mujeres. Lo mismo ocurre en situaciones de extrema pobreza con el acceso a los alimentos. En ausencia de guarderías, la incorporación de la mujer al trabajo supone que las hijas mayores asumen desde corta edad el papel de «madres sustitutas», lo que es un motivo adicional para el abandono escolar. La caída de los ingresos familiares implica también que la mujer sea responsable de proveer directamente bienes y servicios esenciales que antes podían adquirirse en el mercado o eran proporcionados o subsidiados por el Estado (alimentos, leña, cuidado de los hijos, atención sanitaria), lo que implica cargas adicionales de trabajo no pagado y, en términos sociológicos, que se transfieren en mayor medida a las mujeres los costes de la reproducción de la fuerza de trabajo. Los recortes del gasto social en salud tienen también una incidencia mayor en las mujeres en edad reproductiva. Y también son las mujeres las que al incorporarse al trabajo fuera del hogar complementan los ingresos familiares, a menudo de forma precaria, en el sector informal urbano, y veces a través de migraciones internacionales de marcado sesgo femenino o sufriendo explotación sexual (Woodward 1993: 18).

**«AJUSTE PERMANENTE» Y CRISIS DEL MODELO:
EL BANCO MUNDIAL EN LOS AÑOS NOVENTA**

4.1 El fin de la guerra fría y la «marcha hacia el Este» del Banco Mundial

El Banco Mundial no permaneció ajeno a los profundos cambios que ha vivido el sistema internacional tras la caída del muro de Berlín. Con la incorporación de los países del centro y el este de Europa y los Estados surgidos de la desmembración de la Unión Soviética, las Instituciones de Bretton Woods tuvieron que hacer frente a la transición de las economías de planificación centralizada al mercado capitalista, una realidad para la que no existía ningún precedente histórico. En la particular distribución de funciones establecida por el Grupo de los Siete y las instituciones financieras internacionales, el FMI asumió el liderazgo de los procesos de estabilización, y el apoyo a las reformas de largo plazo —en particular las que pretendían aproximar a los países del centro y este de Europa a la Unión Europea— fue asumido por un amplio conjunto de donantes, incluyendo el Banco Mundial, la Comunidad Europea y sus Estados miembros —en particular Alemania, que entre 1990 y 1996 ha proporcionado el 43% de la asistencia económica dirigida a los países en transición—, y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Este nuevo banco multilateral fue creado en 1990 con el decidido respaldo europeo, y no sin recelo del Banco Mundial, para financiar los procesos de privatización y a las reformas económicas de mercado en este grupo de países (ODI 1992: 2)

El mayor protagonismo europeo no impidió que el FMI y el Banco Mundial tuvieran un papel clave en la transición. Los recursos netos facilitados por ambas instituciones han sido el 20% del total y aproximadamente el doble de los aportados por el BERD y la Comisión Europea. Pero más importante aún ha sido su papel definiendo el contenido y el ritmo de las reformas. Aunque los problemas de la transición eran muy distintos a los que existían en América Latina y África, ambas instituciones recurrieron al conocido recetario de la estabilización y el ajuste y el modelo del «Consenso de Washington». Como ilustran los programas de Balcerowicz en Polonia o de Gaidar en Rusia, se optó por «terapias de choque» que pretendían la inmediata eliminación de

la planificación central y la rápida liberalización de la economía, incluyendo el sector externo y el financiero; la eliminación de subsidios a las empresas y al consumo; un rápido proceso de privatización; y el control de la inflación a través de la austeridad fiscal y una política monetaria rigurosa (Banco Mundial 1996a: 11).

Las políticas de estabilización y ajuste, según alegaron los organismos de Bretton Woods, serían un catalizador de las reformas, permitirían una transición rápida al mercado, y en un plazo relativamente breve darían paso a una fase de crecimiento económico rápido y sostenido. La transición, sin embargo, ha resultado ser mucho más larga y dolorosa. En gran medida, ello se debe a que se subestimaron las disfunciones y problemas heredados del «socialismo real». Pero también fue efecto del rígido enfoque neoliberal del ajuste y de la contumacia de sus promotores, que rechazaron de antemano un enfoque gradual y de largo plazo que hubiera podido evitar, o al menos atenuar, los estragos económicos y sociales que han afectado a todo este grupo de países (Pieper y Taylor 1998: 29). Aunque se trata de experiencias históricas muy distintas, puede ser ilustrativo comparar la reconstrucción de la Europa de la posguerra con los países en transición. Europa Occidental, que contó con el apoyo del Plan Marshall, no se incorporó plenamente al FMI y adoptó la plena convertibilidad hasta el año 1958. En algunos países del este, la libre convertibilidad se implantó en apenas un año.

El apresuramiento con el que se pretendió liberalizar la economía ha tenido graves consecuencias: fuertes caídas de la actividad económica y la producción; desórdenes macroeconómicos e inflación; destrucción masiva de tejido industrial y capacidad productiva; vacíos regulatorios, corrupción, crisis del Estado y aparición de mafias que, sobre todo en Rusia, controlan importantes segmentos de la economía y constituyen un factor de inestabilidad. Entre 1989 y 1997 el producto bruto de estos países cayó un 25% como promedio. Ese retroceso económico es comparable —y en algunos casos muy superior— al que se produjo en Estados Unidos en la «Gran Depresión» de los años treinta. En los países más próximos a la Unión Europea (República Checa, Polonia, Hungría, Eslovenia...) se ha registrado cierta recuperación, pero en

1998 sólo Polonia y Eslovenia habían logrado recobrar la renta per cápita de diez años antes. Las situaciones son mucho peores conforme se avanza hacia el este. En Rusia, por ejemplo, la caída acumulada del PIB llegó a ser del 60% en 1997.

La combinación de retroceso económico y aumento de la desigualdad ha causado un rápido aumento de la pobreza. Según datos del Banco Mundial (ver cuadro adjunto), en 1989 la pobreza afectaba a 13,6 millones de personas, el 4% de la población de los 18 países en transición de Europa y Asia Central. En 1995 era el 45% de la población, 168 millones en total. El aumento de la pobreza ha sido menor en la República Checa, Eslovenia, Hungría y en menor medida Polonia, pero en Rusia la pobreza afecta ya al 50% de la población, y en varias repúblicas ex-soviéticas al 70% (Milanovic 1998: 68-69). Estas cifras reflejan cambios de largo plazo en la estructura social, y no pueden ser considerados meros «coste de transición» que desaparecerán una vez termine la recesión económica. En realidad, los «programas de choque» y las reformas del «Consenso de Washington» han dado lugar a sociedades más segmentadas y desiguales. Es significativo observar que los países que siguieron un enfoque heterodoxo de la estabilización y el ajuste, incluyendo políticas para proteger salarios e ingresos, han sido los que experimentaron menores aumentos de la pobreza y han logrado preservar mayores niveles de equidad (Milanovic 1998: 46, 64). Manuel Castells, que fue miembro de un comité asesor del Gobierno ruso sobre aspectos sociales de la reforma, calificó de «ceguera tecnocrática» la actitud del FMI y el Banco Mundial, que en su obsesión por los equilibrios macroeconómicos descuidaron el impacto social de la reforma. Según Castells (1994), lo que las Instituciones de Bretton Woods y en particular el FMI han hecho en los países en transición no es sino «... continuar con su política tradicional, bien conocida en el Tercer Mundo, consistente en sanear las economías para la inversión internacional aun a costa de destruir las sociedades». Pieper y Taylor (1998: 29) insisten en este punto, al afirmar que merced a estas políticas, las empresas transnacionales encuentran en los países en transición unos atractivos centros manufactureros para la exportación, con capacidad tecnológica media y sobre todo con

bajos costes laborales, lo que pone de manifiesto que, al igual que ocurre en los países en desarrollo, existe una relación estructural entre el deterioro de los niveles de vida y la reubicación de estos países en la economía global.

4.2 El ajuste en su laberinto: la crisis mexicana y los dilemas del «Consenso de Washington»

Los años noventa deberían haber sido la época en la que se hubieran empezado a recoger en los países en desarrollo los beneficios anunciados por los defensores del ajuste y el «Consenso de Washington»: estabilidad macroeconómica, crecimiento económico acelerado, creación de empleo y reducción sostenida de la pobreza. En muchos países se alcanzaron logros importantes, como el auge exportador, el retorno de la inversión extranjera, la disciplina fiscal y la contención de la inflación y, con ello, la eliminación de ese insidioso «impuesto inflacionario» que volatiliza los escasos activos de los más pobres. Pero en general, los resultados de una década de dolorosas medidas de ajuste y de reformas del «consenso de Washington» han sido exiguos, y en ocasiones, contrarios a lo esperado (Fernández-Arias et al. 1997: 2, 22). No se logró atajar esos desequilibrios externos que fueron causa y a la vez consecuencia de la crisis; el endeudamiento externo ha sido mucho mayor y tampoco se había alcanzado el crecimiento económico rápido y sostenido que es condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la pobreza. Ha habido crecimiento, pero salvo excepciones, fue menor del esperado. Finalmente, se observó una modesta reducción de la tasa de pobreza, pero el número total de personas pobres no dejó de crecer.

Además, para un buen número de países en desarrollo los noventa han sido una etapa convulsa, con periodos de auge y de crisis que se suceden abruptamente, impidiendo que maduren los magros avances alcanzados en el desarrollo humano. La liberalización apresurada del sector financiero, por ejemplo, contribuyó a la aparición de graves crisis bancarias en América Latina, que han obligado a emprender costosas operaciones de

saneamiento de bancos y entidades financieras, cuyo coste ha supuesto varios puntos del PIB (Weisbrod y Rojas-Suárez 1996). La apertura comercial unilateral —en abierto contraste con el proteccionismo que siguieron practicando los países industrializados—, la liberalización de los mercados financieros y de los movimientos de capital, y las políticas monetarias antiinflacionistas —moneda fuerte y tipos de interés elevados— contribuyeron a una espectacular afluencia de importaciones y abultados déficit comerciales. Estos déficit se financiaron por vías que no eran sostenibles a largo plazo, como las entradas de capital procedente de privatizaciones o la emisión de títulos atractivos para la inversión de cartera y los capitales especulativos de corto plazo. Algunos observadores críticos señalaron que esa combinación de políticas era un «cóctel explosivo», que podría conducir a una crisis de balanza de pagos de funestas consecuencias (Griffith-Jones 1993). A la postre, agravaron la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a las volátiles dinámicas de la globalización.

México fue la primera víctima de esta «crónica de una crisis anunciada». Alabado como país «modélico» por los organismos de Washington, el modelo se derrumbó como un castillo de naipes debido al proceso antes descrito y a factores coyunturales relacionados con la crisis del sistema político mexicano. No es el propósito de este trabajo examinar en detalle esta crisis, pero conviene recordar algunas de sus causas para ilustrar las contradicciones del modelo adoptado. En 1988 México registraba un pequeño superávit comercial, pero en 1994 el déficit ya se elevaba al 9% del PIB, un nivel mucho peor que en cualquier momento de los setenta. Cuando las entradas de capital de las privatizaciones y la inversión de cartera ya no fueron suficientes para financiar el déficit, el Gobierno recurrió a la emisión de «tesobonos» nominados en dólares, a los que rápidamente se desplazaron los capitales especulativos, atraídos por su mayor liquidez. A finales de 1994 era evidente que el Gobierno estaba jugando su última carta para evitar la devaluación, al recurrir a las reservas de divisas para sostener el tipo de cambio, y los capitales comenzaron a salir a toda prisa. La torpeza de las primeras medidas gubernamentales contribuyó a desatar el pánico y los inverso-

res huyeron en tropel. Al terminar el año el Gobierno se encontró sin reservas y con la necesidad de hacer frente a corto plazo a unos 28.000 millones de «tesobonos». Por segunda vez en 12 años, y a pesar de una década de políticas de ajuste, el gobierno volvía estar en bancarota y los mexicanos se encontraban frente a una aguda crisis económica y social, con dos millones de desempleados en 1995, una inflación del 50% y tipos de interés del 80%, que dejaron entrampados a consumidores y empresas que se habían endeudado confiando en la estabilidad monetaria.

Estados Unidos, socio de México en el NAFTA, se vio obligado a acudir en su rescate con un «paquete financiero» de 51.000 millones de dólares, al que tanto el FMI como el Banco Mundial aportaron cifras récord. El paquete de rescate se condicionó a un nuevo ciclo de políticas de ajuste —incluyendo una nueva oleada de privatizaciones en sectores hasta entonces vedados al capital extranjero, como la petroquímica básica—, considerando que la causa de la crisis se encontraba, más que en el modelo aplicado, en que éste no se había «profundizado» lo suficiente. En el ínterin, los recursos se condicionaron a la redención de los tesobonos en dólares y no en pesos —en un claro ejemplo de «riesgo moral» (*moral hazard*)—, garantizando así los activos de los inversores que adquirieron estos títulos, en su mayoría estadounidenses. En contrapartida, esto aumentó la deuda externa de México —con su correlato de deuda interna, crisis bancaria y otros hechos—, ya que el «rescate» de los inversores terminó siendo asumido por la población mexicana.⁴⁴

En México, como en otros países de la región, la crisis de la deuda y el tránsito al nuevo modelo económico tuvieron costes muy elevados en términos de pobreza y cohesión social. El declive de los niveles de vida es muy visible si se considera la evolución de los salarios mínimos reales urbanos. En 1990 representaban sólo el 42% de su valor de 1980. En 1994 descendieron al 38%, y en 1997 al 30% (OIT 1998). Entre 1984 y 1990, según CEPAL, la tasa de pobreza de México pasó del 34% al 39%. La recuperación económica posterior permitió que la incidencia de la pobreza

⁴⁴ La bibliografía sobre la crisis mexicana es muy amplia. Ver, entre otros, el análisis de Lustig 1995 y Pieper y Taylor 1998: 47-51.

descendiera del 39% al 36% entre 1990 y 1994, aunque el número total de pobres no dejó de aumentar. Esa exigua ganancia se desvaneció con la crisis del peso: en 1996 la pobreza afectaba al 43% de los mexicanos. Esta tasa era superior a la alcanzada en el peor momento de la crisis de los ochenta, y similar a la existente a mediados de los sesenta. En 1998 la tasa de pobreza descendió al 38%; esto es, al nivel de 1990 (Comisión Económica para América Latina 2000: 41). En términos de pobreza, no es exagerado afirmar que el decenio de los noventa ha sido una «década perdida» para este país, y como se verá después, esta situación no se limita a México.

La devaluación mejoró la competitividad del sector externo a costa de una fuerte caída de los salarios reales y de deprimir el mercado interno. En este hecho se ha basado el espectacular auge exportador y la recuperación económica que México vivió a partir de 1996. De esta forma se ha profundizado el proceso, iniciado en los ochenta, por el que la competitividad internacional de México, como de otros países en desarrollo, se basa sobre todo en los bajos costes laborales, en la «externalización» de costes ambientales y en la reducción de cargas fiscales. En otros términos, existe una relación estructural entre este modelo de crecimiento, sostenido por las exportaciones, la pobreza y el deterioro de los recursos naturales. La creación de un entorno favorable al mercado, por otra parte, comporta un régimen fiscal y regulatorio muy laxo, que se traduce en el debilitamiento del Estado y su capacidad para generar cohesión social, y de esa manera hacer viable a largo plazo una sociedad democrática. Este factor es una de las claves de la crisis de gobernabilidad que padece la región, dificultando la consolidación democrática en los países con fracturas socioeconómicas más profundas.

4.3 África subsahariana: ajuste y crisis de endeudamiento

Si se dirige la atención al África subsahariana, el panorama de mediados de los noventa era aún más desalentador. Después de una década de políticas de ajuste, las economías subsaharianas

—excluyendo Sudáfrica— crecían a un ritmo tan lento, que de mantenerse la tendencia tardarían 45 años en recuperar el nivel de renta per cápita de 1975. Si se excluye Nigeria de este cálculo, el plazo se alargaba a un siglo.⁴⁵ La región seguía fuera de las corrientes de inversión extranjera, y el esfuerzo exportador recomendado a cada país —en un claro caso de «falacia de composición»— había sido contraproducente, ya que, al estar basado en muy pocos productos básicos, había conducido a la sobreoferta, al declive de los precios de esos productos y, a la postre, a menores ingresos de exportación (Barrat-Brown 1995: 65-81).

Es cierto que esta situación afectaba tanto a los países que habían aplicado programas de ajuste como a los que no. Según Frances Stewart, la crisis africana no puede achacarse exclusivamente a estas políticas. Pero sí se puede afirmar que el ajuste no fue una estrategia efectiva para relanzar el crecimiento, y los países que lo adoptaron sí padecieron más daños en cuanto a caída de la inversión, pérdida de empleos, deterioro de los servicios sociales y debilitamiento del Estado. Las medidas sociales del ajuste, por otra parte, no fueron efectivas. Según concluye esta autora, el ajuste no resuelve los problemas de fondo de las economías post-coloniales, y el argumento del Banco de que no realizar el ajuste es siempre peor que hacerlo no se sostiene empíricamente (Stewart 1995: 166-167). El propio Banco constató que el ajuste no tenía éxito y que eran necesarias políticas de desarrollo de más largo alcance.⁴⁶ Así lo indicó *The Economist* con su habitual tono cáustico: «el ajuste no funciona. Y el Banco lo sabe».⁴⁷ En 1996 el economista liberal Jeffrey Sachs recordó que por cada «caso de éxito» presentado por el Banco,

⁴⁵ «Africa: a flicker of light», *The Economist*, 5 de marzo de 1994, p. 23. Ver también «Africa for the Africans: a Survey of Sub-Saharan Africa», *The Economist*, 7 de septiembre de 1996.

⁴⁶ En 1992 el Banco retiró de la imprenta el estudio *¿Porqué el ajuste no ha tenido éxito en África subsahariana?*. Dos años después se publicó otro estudio, basado en la experiencia de ajuste de 29 países de ese área. Aunque el tono general era de autocomplacencia, el estudio de 1994 admitía que los programas de ajuste estructural no generaban crecimiento (Banco Mundial 1994b: 2-4).

⁴⁷ «Biting the hand that squeezed them», *The Economist*, 21 de octubre de 1995, p. 54.

como Uganda o Ghana, había una docena de fracasos, y afirmó que el ajuste fue «profundamente erróneo» debido a que el FMI sólo se preocupó por la estabilidad a corto plazo, y el Banco Mundial no tenía una estrategia de crecimiento (Sachs 1996: 23).

Entre los problemas estructurales que impedían la recuperación, uno de los más importantes —y sin embargo, uno de los menos tratados por los estudios del Banco Mundial— era el nivel de endeudamiento insostenible al que habían llegado muchos de los países de este grupo. Entre 1982 y 1992 la deuda externa total del África subsahariana pasó de 70.000 a 183.000 millones de dólares, equivalentes al 109% del PIB. En el caso de América Latina, esa proporción era del 38%. Las fuentes oficiales, y en particular el FMI y el Banco Mundial, tienen especial importancia en la deuda externa de África subsahariana. En 1995 la deuda oficial era el 65% del total, y la deuda multilateral el 30%. Si se dirige la atención al servicio de la deuda, el torno al 50% de los pagos se dirigían al FMI y el Banco Mundial. Esta elevada proporción se debe a que los deudores han preferido retrasar los pagos a los acreedores bilaterales oficiales, más flexibles, y mantenerse al corriente con las Instituciones de Bretton Woods, debido a su status de «acreedores preferentes» (Helleiner 1993: 7-10).

Uno de los rasgos más nocivos de la crisis de endeudamiento de estos países ha sido el uso de la ayuda al desarrollo para hacer frente al pago de la deuda. Este ha sido el destino de buena parte de la ayuda bilateral y de los flujos concesionales del Banco Mundial. Desde finales de los ochenta la transferencia neta de recursos entre el FMI y este grupo de países ha sido negativa. El papel del Banco Mundial, y en particular de la AIF, ha sido facilitar la liquidez necesaria para pagar deudas anteriores con el FMI y el propio Banco Mundial, más que a nuevas inversiones. A mediados de los ochenta, de cada tres dólares facilitados por la AIF, dos retornaban al Banco Mundial en pago de créditos anteriores, y la mayor parte del dólar restante se destinaba a devolver créditos del FMI. El servicio de la deuda multilateral ha significado un alto coste de oportunidad en términos de inversión productiva, deterioro de la balanza de pagos, y especialmente en cuanto a desarrollo humano. Como promedio

regional, el gasto gubernamental en el servicio de la deuda ha sido ligeramente superior al gasto en salud y educación, y en algunos casos muy superior. Por citar un ejemplo, en 1995 el gobierno de Uganda destinó al pago de deudas con el FMI y el Banco Mundial 10 dólares por habitante, mientras que el gasto en salud era de 3 dólares. Y esto ocurría en un país en el que uno de cada cinco niños menores de cinco años moría a causa de enfermedades evitables (Oxfam 1996: 6-7, 13).

4.4 La estrategia de reducción de la pobreza: límites y contradicciones

Al comenzar la década de los noventa el Banco Mundial anunció, en un importante cambio de política, que la lucha contra la pobreza volvía a ser uno de sus «principales objetivos», y reconocía públicamente que en la década anterior la «preocupación» por el ajuste «había eclipsado el objetivo de reducir la pobreza» (Banco Mundial 1993a: xxi, 291). Este singular pronunciamiento fue respaldado por la adopción de una «estrategia comprehensiva» al servicio de ese objetivo. Al dar ese paso, el Banco reconocía implícitamente las limitaciones del enfoque vigente desde mediados de los ochenta, según el cual el aumento de la pobreza era una consecuencia del ajuste inevitable pero transitoria, que podía ser mitigada con acciones compensatorias de corto plazo; que esos costes serían en todo caso inferiores a los que supondría no llevar a cabo el ajuste y mantener altos niveles de inflación; y que la pronta recuperación del crecimiento haría disminuir la pobreza al crear amplias oportunidades de empleo e ingresos. En otras palabras, debía confiarse en el conocido efecto de «derrame» (*trickle-down*) y no era necesario, ni deseable, adoptar políticas específicamente dirigidas a la reducción de la pobreza. En la práctica ello dio lugar a políticas de corto plazo que se sumaron «a posteriori» a los programas de ajuste sin modificar su diseño macroeconómico básico. Estas políticas, como se indicó, a menudo respondían más a lógicas políticas y de seguridad que a motivaciones de equidad, ya que contribuían a hacer viable

políticamente el ajuste, a desactivar las protestas, y evitar el desgaste político que produciría su eventual represión violenta.⁴⁸

El despliegue de esta nueva política se inició con la publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990, dedicado monográficamente al estudio de la pobreza y de su interacción con las políticas económicas y sociales. Como ha señalado Mosley (1994: xxiii), con este informe se lanzaba un claro mensaje político: que el Banco era sensible a las críticas generalizadas del decenio anterior, y que la reducción de la pobreza iba a ser una cuestión prominente en la agenda de la cooperación internacional en esa década. En enero de 1991 el Directorio Ejecutivo aprobó el documento «Estrategias de asistencia para reducir la pobreza», y en diciembre de ese año se adoptó la Directiva Operacional 4.15 sobre Reducción de la Pobreza, de carácter obligatorio, que establece que la lucha contra la pobreza es el objetivo al que se supeditan otras prioridades del Banco. También en 1991 el Banco introdujo el «Programa de Intervenciones Dirigidas» (*Program of Targeted Interventions, PTI*), en el que se incluyen todos aquellos créditos que puedan tener un «impacto directo» sobre los pobres. En 1993 el 26% de los préstamos del BIRF y el 40% de la AIF ya estaban incluidos en esta categoría. En 1992 se elaboró un «Manual de Reducción de la Pobreza» que, aun sin carácter obligatorio, complementa a la Directiva Operacional con orientaciones metodológicas y «buenas prácticas» en esta materia (Lewis 1992: 29, Banco Mundial 1993a).

La nueva estrategia del Banco, como se desprende de los documentos citados, consta de dos componentes básicos: a) el apoyo al crecimiento económico sostenido. Dado que el «derrame» puede no producirse de forma automática, se deben promover modalidades de crecimiento que sean intensivas en creación de empleo; y b) un mayor acceso de los pobres a los servicios sociales básicos —salud, saneamiento y educación primaria— a través de la reestructuración del gasto público y la reforma de las políticas sociales. A ello se le suman dos políticas complementarias: el establecimiento de «redes de seguridad»

⁴⁸ «Easing the pain of market forces», *The Economist*, 11 de diciembre de 1993, p. 43.

(*safety nets*) en periodos de ajuste, incluyendo «fondos sociales» y otras intervenciones para los más pobres; y «Valoraciones de la Pobreza» (*Poverty Assessments*) en cada país, para valorar el impacto de las políticas nacionales en la pobreza y apreciar su magnitud e incidencia, sus características y su distribución geográfica, con «mapas de pobreza» que permitan asignar eficazmente el gasto social (Banco Mundial 1993a: 93, 294).

El Banco Mundial recalca que la responsabilidad primordial de la lucha contra la pobreza corresponde a los países prestatarios. Ahora bien, todas las operaciones del Banco en un país deben ser consistentes con ese objetivo. Ello afecta al volumen y la composición de la financiación, y se debe reflejar en las «Estrategias Nacionales de Asistencia» (*Country Assistance Strategy, CAS*) y en cada instrumento de crédito, sean préstamos de ajuste o para proyectos (Banco Mundial 1993a: 296-303). Ello supuso un cierto aumento de los préstamos para áreas sociales —proyectos de inversión o préstamos de ajuste sectorial— y a la inclusión de «condicionalidad social» en los créditos de ajuste estructural. En 1997 en torno a 30% de los créditos para proyectos y el 55% de los préstamos de ajuste formaban parte del «Programa de Intervenciones Dirigidas» (PTI). En ese año se habían completado 94 «Valoraciones de Pobreza» en 83 países, y otras 22 estaban previstas para el año 2000, a fin de que pudieran incluirse en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de ese año, de nuevo centrado en la pobreza como tema monográfico.

El giro hacia la pobreza significó un cambio importante en el discurso, la práctica y la imagen pública del Banco Mundial. En cierta forma, este viraje le permitió adaptarse a un contexto internacional en el que los problemas del desarrollo y las relaciones norte-sur cobraban renovada vigencia —como se ha podido ver a través del ciclo de «Cumbres» mundiales convocadas por las Naciones Unidas durante los noventa—, debido a la finalización de la guerra fría y a los procesos de globalización. Con este telón de fondo se plantean algunas cuestiones cruciales: el viraje hacia la pobreza, ¿Representaba un verdadero cambio en la política del Banco? ¿Era viable? ¿Cual ha sido su impacto?

Si se observa de cerca, la estrategia muestra evidentes límites y contradicciones y en lo esencial se observa un claro continuismo. La lucha contra la pobreza es, como se indicó, el objetivo primordial de la Institución desde principios de la década de los noventa, y en especial desde que se inicia el periodo Wolfensohn en 1995. Sin embargo, los responsables de áreas geográficas y países —los que tienen más poder de decisión en el ámbito operacional y en la aprobación de los créditos— no parecen haber asumido ese hecho hasta finales de la década. Una clara indicación de ello es la escasa influencia que han tenido las «Valoraciones de Pobreza» (*Poverty Assessments*) en la elaboración de las «Estrategias Nacionales de Asistencia» (CAS). Un Estudio independiente que examinó 25 «Valoraciones de Pobreza» en 22 países de África subsahariana concluyó que eran «políticamente irrelevantes» debido a su baja calidad y, sobre todo, a que sus conclusiones no informaban el proceso decisorio por el que se aprueba los créditos y se adoptan las prioridades y estrategias del Banco en cada país. Las Valoraciones de Pobreza, además, partían de concepciones muy limitadas de la pobreza y se enfocaban a «contar» los pobres, más que a definir estrategias para enfrentar esta realidad; existían serias deficiencias analíticas en la medición de la pobreza, que llevaba a subestimar su incidencia; el análisis de género era muy débil o estaba ausente; se ignoraba la relación entre deuda externa, políticas públicas y pobreza; se basaban en premisas muy simplistas sobre la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, en las que la variable «equidad» no estaba contemplada; y a menudo no eran sino una mera justificación de las políticas de ajuste estructural que se estaban aplicando en la región.⁴⁹ Algunas de estas conclusiones también aparecían en una evaluación interna del

⁴⁹ El estudio fue elaborado por el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, por encargo de los donantes integrados en el «Programa Especial para África» (SPA), una iniciativa lanzada en 1988 para impulsar procesos de ajuste en África subsahariana y coordinar la asistencia financiera otorgada por todos los donantes en este ámbito. Entre 1988 y 1997 la SPA canalizó 22.500 millones de dólares procedentes de 17 donantes para ajuste estructural y alivio de la deuda. Ver Institute of Social Studies 1998 y *News and Notices for World Bank Watchers* n° 16, enero de 1997, pp. 4-6.

Banco del año 1996, en la que se afirmaba que las Valoraciones de Pobreza apenas influían en las decisiones de crédito porque los altos directivos «no las tomaban en serio». La evaluación también señalaba que el Programa de Intervenciones Dirigidas tenía «poco apoyo», era visto por los directivos «con cierto grado de cinismo», y a menudo no era sino una etiqueta que se aplicaba a proyectos con otras finalidades, y con poca o ninguna influencia directa en la reducción de la pobreza, de la misma manera que se respondía a otras exigencias impuestas por intereses particulares dentro y fuera del Banco (Banco Mundial 1996c: 3-8, 68-69).

Estos resultados se confirmaron en una evaluación global de la estrategia realizada por el propio Banco diez años después del Informe de 1990.⁵⁰ Se constató que la estrategia tuvo un «notable impacto positivo» en las operaciones del Banco en relación a la pobreza: ha ayudado a establecer prioridades y ha mejorado el conocimiento de la pobreza y sus dimensiones. En conjunto, las actividades del Banco están más centradas en la reducción de la pobreza que a principios de los noventa. Ahora bien, *«Para el Banco también ha resultado difícil pasar de la generalidad de la política establecida en la estrategia de 1990 a las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS) (...) no se ha prestado la suficiente atención a la tarea de garantizar que los préstamos concedidos para servicios sociales lleguen a los más pobres, ni al papel integral que las redes de protección social juegan a la hora de amortiguar los riesgos y la vulnerabilidad frente a situaciones inesperadas»*, aunque en las CAS preparadas en el periodo 1997-99 se observan sensibles mejoras al respecto (Evans 2000: xv, xvii).

Se ha constatado al respecto que hay más «perfiles de pobreza» (*Poverty Profiles*), y éstos tienen más relación con las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS). Ahora bien, se trata de documentos de calidad aún «modesta», y no especifican qué influencia tienen factores como el reparto de la tierra, o el acceso a otros recursos (Evans 2000: xvi).

⁵⁰ La evaluación se llevó a cabo en el contexto, más general, de la creciente orientación de las políticas de ayuda en la lucha contra la pobreza, y la definición de una nueva política del Banco en esta materia. Ver Evans 2000, *passim*.

Como consecuencia de esta estrategia, el volumen de crédito dirigido a áreas sociales ha aumentado, desde un 5% del total a principios de los ochenta, a un 20% a finales de los noventa. Las evaluaciones sectoriales, sin embargo, reflejan que el rendimiento ha sido desigual, y se aprecian peores resultados en áreas como la salud primaria y la educación básica. Además, la inclusión de un proyecto en el Programa de Inversiones Dirigidas (PTI) no garantiza que éste proporcione beneficios directos a los pobres (Evans 2000: xix). En conjunto, se reconoce que «...tras casi dos décadas de experiencia, no se sabe suficiente acerca de qué es lo que se ha logrado para los pobres mediante las inversiones en sectores sociales» (Evans 2000: xvi).

Como resultado de todo ello, se concluye que las previsiones de reducción de la pobreza en los años noventa fueron «demasiado optimistas», y que a pesar de producirse algunos avances en la tasa de incidencia de la pobreza, el número total de personas pobres no dejó de crecer. A juicio de los autores, en ello han incidido hechos como la crisis asiática, los conflictos armados en África o los procesos de transición en los países del Este de Europa, que han provocado la aparición de grandes contingentes de pobres. El Banco, además, descuidó factores como la desigualdad —a similar crecimiento económico, hay una visible correlación positiva entre equidad y reducción de la pobreza—, y el llamado «buen gobierno». Estas tendencias «...mueven a la reflexión sobre el optimismo anterior y resultan preocupantes a la luz del compromiso de la comunidad internacional de lograr importantes reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad social para el año 2015». Teniendo en cuenta todos estos elementos, la evaluación termina preguntándose abiertamente si la estrategia del Banco era aún válida (Evans 2000: xx).

La relación entre crecimiento y equidad, que la evaluación señala como factor importante, requiere especial atención. Según indica el propio Banco Mundial, en ausencia de medidas de carácter distributivo, una reducción rápida y sostenida de la pobreza requeriría tasas de crecimiento económico situadas entre el 4% y el 6% anual como promedio. Ya en 1990 las estimaciones de crecimiento del Banco eran más bajas. Al finalizar la década,

sólo algunos países habían logrado superar esas cifras —China, por su importancia en términos de pobreza rural, es el caso más notable—, y los promedios regionales de América Latina, África subsahariana y el Sur de Asia estaban claramente por debajo. La mayor disponibilidad y fiabilidad de los datos hace de América Latina el caso más ilustrativo. Entre 1990 y 1998 la tasa de pobreza disminuyó del 41% al 36% de la población, pero el número de pobres pasó de 201 a 204 millones. La tasa de pobreza de 1998 era todavía ligeramente superior al 35% alcanzado en 1980, pero en esos 20 años el número de pobres pasó de 135 a 204 millones (CEPAL 1999: 33). Como se señala en el siguiente apartado, los datos más recientes del Banco, basados en una metodología diferente, confirman estas tendencias.

En segundo lugar, el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza es muy reducido cuando la desigualdad es muy alta, y a la inversa. Aunque esta correlación negativa ya se conocía, existe varios estudios recientes que la confirman.⁵¹ La desigualdad es un factor clave a la hora de explicar la persistencia de la pobreza, y representa el principal problema a enfrentar en una estrategia efectiva para reducirla. Las tasas de crecimiento previstas por el Banco Mundial para el periodo 2000-2015 son de un 4,5% anual, lo que supone que la pobreza no va a experimentar reducciones significativas, con la excepción de ciertas áreas de Asia oriental y sudoriental, donde la desigualdad es menor.⁵² Si no se aborda seriamente esta cuestión, será muy difícil reducir la pobreza mundial en un 50% para el año 2015, tal y como ha propuesto el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el propio Banco Mundial (Hanmer et al. 1999: 562). Lograr una reducción efectiva de la pobreza exigiría una estrategia basada tanto en el crecimiento económico como en medidas redistributivas que faciliten el acceso de los pobres a la renta y a activos productivos, como la educación, el capital y la tierra. Estas medidas deberían reducir tanto la desigualdad «vertical», esto es, la asociada a estratos socioeconómicos, como la desigualdad

⁵¹ Ver, entre otros, Ravaillon 1997: 2; Londoño y Szekely 1997: 2-16; Janvry y Sadoulet 1999: 13, Stewart 1999: 8, y Oxfam Internacional 2000b.

⁵² «The Backlash in Latin America», *The Economist*, 30 de noviembre 1996, p. 23.

«horizontal», que se refiere a la discriminación en razón del sexo, el grupo étnico, cultural o religioso (Stewart 1999: 26). Ello implica un mayor gasto público en «capital humano» y en particular en educación, y una mejor distribución del mismo (Watkins 1999: 238). También exigiría abordar reformas estructurales aún pendientes en muchos países en desarrollo —como la reforma agraria o tributaria de carácter progresivo— que permitan que el Estado lleve cabo esas inversiones, y que los pobres puedan incorporarse por sí mismos a la producción y al consumo.

En relación con lo anterior, la estrategia del Banco Mundial proponía modificar la estructura del gasto público y dar prioridad a las necesidades de los más pobres. Esto supondría destinar más recursos a educación básica y a la atención primaria de salud, y no a las universidades o a la costosa y centralizada medicina hospitalaria —que por lo general favorecen más a las clases medias y altas y a los grupos urbanos, que la población rural más pobre— y reducir el gasto militar. Estas son algunas de las buenas ideas incluidas en el Informe sobre el desarrollo mundial 1993, que examina las políticas de salud en el marco general del desarrollo. Ahora bien, en muchos países lo verdaderamente importante sería reducir el peso del servicio de la deuda y liberar esos recursos para la inversión productiva y el gasto social. El pago de la deuda es en muchos países la mayor partida de gasto gubernamental, llegando a consumir hasta el 30% y el 40% del mismo. Sin estos recursos, apenas hay margen para reorientar el gasto público hacia prioridades sociales.

Para juzgar la validez de estas propuestas conviene observar qué tipo de política social se está impulsando a través de la «condicionalidad social» del ajuste. El Banco Mundial se ha opuesto a un modelo «universalista» basado en la prestación gratuita desde instancias públicas de los servicios sociales, y en particular de la salud y la educación básica para el conjunto de la población, argumentando que ese modelo es ineficiente, insostenible económicamente, y en realidad se trata de un «falso universalismo», pues no asegura el acceso de los pobres y distribuye los recursos de forma desigual, favoreciendo a los grupos urbanos frente a los rurales, a las clases medias y altas frente a los más

pobres, y a los grupos con más influencia política frente a los que están fuera de los procesos de toma de decisiones.

Frente a estas realidades, que en muchos países son difíciles de refutar, se propone un nuevo modelo que combina la descentralización y la privatización de los servicios generales, dejando al mercado el papel fundamental en la provisión de los mismos, y la concentración del sector público en programas «focalizados» (sic) hacia los más pobres. Para asegurar la sostenibilidad financiera y racionalizar la prestación de servicios públicos de salud y educación, evitando el uso injustificado de recursos escasos, el Banco ha propuesto distintas medidas, incluyendo el cobro de servicios «no esenciales». Según esta Institución, ello no tendría efectos negativos sobre la equidad, pues se prevén exenciones de pago para los pobres, y la mayor disponibilidad de recursos redundará en mejoras en los servicios, lo que beneficiaría a quienes accedieran a ellos de forma gratuita.⁵³ Es importante anotar que los esquemas de recuperación de costes son funcionales a políticas de ajuste macroeconómico que, en aras del equilibrio fiscal, a menudo suponen menos recursos públicos para la salud y la educación primaria.

El enfoque de mercado de la financiación de la salud y la educación, y en especial la implantación de tarifas de uso y el cobro de los servicios como vía de recuperación de costes se ha ido implantando en un gran número de países a instancias del Banco, y en concreto a través de los préstamos de inversión y/o de ajuste sectorial dirigidos a estos sectores. En 1998 eran ya 30 los países de África subsahariana que habían adoptado algún esquema de cobro de servicios en salud y educación. Una evaluación de la cartera de crédito del Banco en los sectores de salud, nutrición y población reveló que el 40% de los préstamos en este sector, que suponen unos 1.300 millones de dólares anuales (el 7% del volumen total de préstamos), incluía mecanismos de cobro de servicios (Banco Mundial 1999b).

⁵³ Este enfoque se ha ido planteando en diversos documentos del Banco relacionados con el sector salud. Ver en particular Banco Mundial 1987, 1993b: 18, y 1993d: 3-12, 118-129.

Los resultados, sin embargo, han estado muy lejos de lo anunciado. A lo largo de la década se han ido acumulando datos que revelan que la introducción de las tarifas de uso, y en general el nuevo enfoque de mercado, no ha logrado servicios de salud o educación más eficientes, con mayores coberturas, o más equitativos. Se ha documentado ampliamente que las tarifas de uso, la focalización, y la privatización suponen más diferenciación social y menos acceso real a los servicios, en perjuicio de los más pobres, y han causado un aumento apreciable de las tasas de mortalidad infantil y materna.

En Zambia, por ejemplo, se introdujo en 1989 un esquema de recuperación de costes con muy pocas exenciones y tarifas relativamente altas, que se podían abonar en metálico o en especie. Seis años más tarde se había registrado una caída del 50% en los servicios de consulta externa, de más del 60% en la atención a las principales enfermedades y del 50% en el número de partos atendidos. En Mozambique, la introducción de tarifas en 1994 se tradujo en una caída del 50% en las consultas de atención primaria de salud. En 1994, por la misma razón, las admisiones registradas en algunos de los principales hospitales públicos de Zaire habían descendido un 40% respecto a 1990. En Zimbabwe, las tarifas de uso aparecieron en 1994, tras un programa de ajuste ortodoxo que se aplicó entre 1990 y 1995. Por efecto del ajuste, el gasto en salud descendió del 3% al 2% del PIB, con un descenso del 30% de esta partida en el presupuesto del Estado, llevando al sistema de salud a una situación próxima al colapso. Tras la introducción de las tarifas registró una caída del 20% de las consultas externas de los hospitales, un aumento del 13% en el número de nacimientos sin atención prenatal, y un 21% más de nacimientos fuera de los hospitales.⁵⁴

Estos mismos estudios revelan que los sistemas de exención orientados a los más pobres no siempre funcionaron debido a las trabas burocráticas, que desalentaban a los bene-

⁵⁴ Estos y otros datos, procedentes de diversos estudios, han sido reseñados en «Good Intentions, Road to Hell?», *The Economist*, 7 de octubre de 1995, p. 121, y UNICEF 1998, *passim*. Para el caso de Zimbabwe, ver Watkins 1997: 27-41. Los datos sobre los países en transición proceden de UNICEF 1999.

ficiarios potenciales, y la presión para obtener ingresos ejercida sobre los gestores locales. En muchos casos, se diseñaron sin un adecuado análisis de sus efectos según sexo, lo que provocó que una parte desproporcionada de los costes recayera en las mujeres. Por otra parte, se ha constatado que la recuperación de costes es muy ineficiente en los lugares con una elevada proporción de población pobre con derecho a las exenciones, pues supone costes administrativos adicionales que consumen buena parte de los ingresos extraordinarios obtenidos por los servicios.

Todo ello pone de manifiesto es un profundo error de análisis por parte del Banco. En muchos países en los que se han aplicado estos esquemas, el problema básico es la insuficiencia de los recursos, más que la forma en la que se distribuyen. Según el propio Banco, asegurar niveles mínimos de atención primaria de salud supone un coste anual por persona de unos 12 dólares, y la mayor parte de los países de África subsahariana sólo destinan a este propósito entre 2 y 3 dólares. Muchos pobres no pueden asumir esa diferencia, aunque quisieran, y a la postre ello supone mayor incidencia de enfermedades y de muertes que podrían haberse evitado con un coste muy bajo.

Los datos disponibles sobre el impacto del ajuste y la subida de las tasas de matrícula en la educación primaria y secundaria confirman esta tendencia. Estudios de UNICEF (1999) referidos a los nuevos países independientes de la antigua Unión Soviética revelan un crecimiento muy acusado de las tasas de abandono escolar y un panorama generalizado de maestros desmotivados debido a los bajos salarios, así como instalaciones deterioradas por falta de mantenimiento, sin calefacción y sin material escolar. Los datos aportados por Oxfam sobre África subsahariana (Watkins 1999b: 166-167) muestran una situación análoga. En Zambia, 20 años de ajuste y endeudamiento habían conducido a que la participación de la educación en el PNB se redujera a la mitad, pasando del 6% en 1977 al 3% en 1996. En Zimbabue, el gasto en educación pasó del 4,5% del PIB en 1990 al 3,7% en 1995, con una caída del gasto real por alumno del 40%, que ha sido absorbido por las familias, que han de hacer frente a gastos de escolarización antes asumidos por el Estado.

Según encuestas de hogares realizadas por UNICEF en ese país, el 17% de los niños entre 6 y 17 años no ha sido escolarizado, y la causa principal que alegaron los afectados era el elevado coste de la matrícula y los gastos anejos, así como la necesidad de que los niños en edad escolar trabajaran para contribuir a la subsistencia familiar.

La cuestión no es baladí. Sin dejar de lado las consideraciones de equidad —la salud y la educación son, ante todo, derechos asociados a la ciudadanía, aunque desde una perspectiva económica puedan verse como «inversión en capital humano»—, en los países en desarrollo, la mejora de la salud y la educación primaria son algunas de las alternativas de inversión más rentables. Modestas inversiones pueden lograr avances espectaculares en los principales indicadores de salud y mortalidad, y mejorar significativamente la dotación de conocimientos y habilidades de la fuerza de trabajo. Sin embargo, como es sabido, el mercado no es capaz de reflejar ese hecho y es el sector público el que debe asumir esas inversiones. Si esto no ocurre, los más pobres terminan convirtiéndose en consumidores de baja capacidad adquisitiva en un mercado lleno de imperfecciones. Al no poder asumir los elevados costes derivados de esa situación, quedan atrapados en un círculo vicioso de desnutrición, enfermedad e ignorancia. No deja de ser paradójico que el Banco Mundial, que es perfectamente consciente de estas «fallas de mercado», haya contribuido a agravarlas con sus medidas de ajuste fiscal y con esquemas de recuperación de costes poco efectivos. Aunque la focalización y la descentralización puedan tener efectos positivos, en cuanto suponen una mayor eficacia y equidad en la distribución del gasto, no son la respuesta adecuada a estos problemas. En todo caso, estas actuaciones deben complementar, y no sustituir, políticas sociales de cobertura universal que aseguren el acceso igualitario a la salud y la educación, entendidas como derechos fundamentales de la persona cuya realización no puede dejarse al albur de las fuerzas del mercado. En ese sentido, es oportuno citar las experiencias de Malawi y Ghana, dos países en los que las políticas de ajuste se han diseñado de manera que ha sido posible proteger el gasto social.

El coste humano de estas políticas no debe ser olvidado ni subestimado. A mediados de los noventa, como resultado de las conferencias de Naciones Unidas que han jalonado esa década, la comunidad internacional definió metas internacionales de desarrollo y una serie de indicadores cuantitativos para verificar su cumplimiento. Entre esas metas se encuentra alcanzar la cobertura universal de la educación primaria en el año 2015; reducir la mortalidad infantil y de los recién nacidos en dos tercios respecto al nivel de 1990, para ese mismo año; y reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna en el mismo periodo de referencia de 1990-2015 (ver recuadro 8). En 1996 esas metas fueron asumidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como objetivos de las políticas de cooperación de los países donantes integrados en ese organismo, y en 2000 el FMI y el Banco Mundial se comprometieron públicamente con las mismas.⁵⁵

Cinco años después de la «Cumbre» social de Copenhague, en una reunión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en Ginebra para evaluar el progreso hacia esas metas, se ha constatado que son inalcanzables de mantenerse las tendencias actuales. El coste humano de este fracaso anunciado puede ser muy grande. Como ha señalado un informe de Oxfam Internacional preparado para esa reunión, no alcanzar esas metas significará que en el 2015 morirán por causas evitables 8,5 millones de niños, en vez de los 4,3 millones de muertes que se producirían si se logran esos objetivos. No se trata de una crisis futura, sino de realidades acuciantes del presente inmediato, puesto que en el año 2000 ya se han producido 1,7 millones de muertes que podrían haberse evitado si se hubiera avanzado lo necesario (Watkins 2000: 1). Como se señala en el apartado siguiente, las metas referidas a la reducción de la pobreza extrema tampoco se están alcanzando, y

⁵⁵ Ver el documento de junio de 2000 *A better World for All*, presentado conjuntamente por el Banco Mundial, el FMI, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la reunión de seguimiento de la «Cumbre» de Desarrollo Social, conocida como «Copenhague + 5», celebrada en Ginebra en 2000.

los años noventa pueden ser considerados, sin ambages, como una década perdida en la lucha contra esa situación.

Finalmente, en una perspectiva más amplia, la estrategia del Banco pretende conciliar dos lógicas incompatibles. Por un lado, se impulsan políticas de ajuste con efectos recesivos que contribuyen a profundizar la pobreza, y por otro, políticas sociales que pretenden justo lo contrario. Tal contradicción es difícil de sortear. La experiencia de la década revela que en realidad la política social —por otra parte de carácter paliativo y aplicada a posteriori— es la que está subordinada al ajuste estructural, y no al revés. El Banco no suele suspender los desembolsos de un préstamo de ajuste si el gobierno receptor incumple la «condicionalidad social», ya que ello pondría en peligro otras metas macroeconómicas a las que el Banco otorga, en la práctica, mucha más importancia. En este sentido, no deja de ser llamativo que el Banco haya hecho descansar la estrategia en los SAL y los SECAL, que fueron creados para lograr otro tipo de objetivos, y no haya puesto en práctica hasta una fecha tan tardía como el año 2000 un instrumento de crédito específicamente dirigido a apoyar políticas contra la pobreza. Nos referimos a los nuevos «Préstamos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza» (*Poverty Reduction Support Credit*, PRSC) creados para apoyar la ejecución de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) emanados de la segunda fase de la Iniciativa para los Países Pobres Muy endeudados (PPME). Respecto a otros instrumentos tradicionales, como el préstamos para proyectos y las nuevas «Valoraciones de Pobreza» (*Poverty Assessments*), el Banco reconoce que en los años noventa sus esfuerzos se han orientado al recuento de las personas pobres y a inventariar proyectos que pueden incidir positivamente en los más pobres, más que al diseño de políticas contra la pobreza. Además, no se sabe a ciencia cierta qué impacto real tienen esos proyectos en la mejora de su situación (Banco Mundial 1997: vii y viii).

Para terminar, hay que preguntarse si esa estrategia es factible en el marco del «Consenso de Washington». Esta matriz de política económica plantea dilemas difíciles de sortear. A corto plazo, como se ha indicado, el ajuste genera más pobreza, y las

medidas compensatorias apenas pueden contrarrestar ese incremento. A medio y largo plazo, como señaló hace ya una década el director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina, Victor Tokman, el modelo se basa, sobre todo, en políticas favorables al sector privado y la inversión extranjera que, al tener como objetivo básico asegurar altas tasas de ganancia, impiden implantar las políticas redistributivas antes citadas, en especial la política fiscal, la mejora de la educación y la salud, y las políticas de empleo. Ante estos dilemas, lo usual es que las medidas aplicadas en favor de los pobres se limiten a asegurar niveles mínimos de supervivencia —esto es lo que a lo sumo pueden lograr los «fondos sociales» creados en el marco del ajuste— y mantenerla en niveles social y políticamente tolerables. A la postre, como señala este autor, se afirma un modelo social y económicamente excluyente, incapaz de generar equidad, y por lo tanto, altamente inestable (Tokman 1991: 100).

Recuadro 8

Metas internacionales de desarrollo para el año 2015

Metas	Indicadores
Bienestar económico	
Reducir la pobreza extrema La proporción de la población que vive en la extrema pobreza en los países en desarrollo deberá reducirse al menos a la mitad para el año 2015 (Copenhague)	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia de la pobreza extrema: población que vive con menos de un dólar diario - Brecha de pobreza: Incidencia de la profundidad de la pobreza - Desigualdad: participación del quintil más pobre en el consumo nacional - Malnutrición infantil: prevalencia del bajo peso en la infancia
Desarrollo social	
Educación universal primaria Deberá haber cobertura universal en la educación primaria en todos los países en el 2015 (Jomtiem, Beijing, Copenhague)	<ul style="list-style-type: none"> - Matrícula neta en educación primaria - Terminación del cuarto curso de la educación primaria - Tasa de alfabetismo entre 15 y 24 años

<p>Igualdad de género En el 2015 se deberán demostrar los progresos hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria (Beijing, Copenhague)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Razón entre chicas y chicos en la educación primaria y secundaria - Razón entre las mujeres y hombres alfabetizados entre 15 y 24 años
<p>Mortalidad infantil y de los recién nacidos Las tasas de fallecimientos para los recién nacidos y los niños menores de cinco años deberán reducirse en dos tercios entre 1990 y 2015 (El Cairo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad infantil - Tasa de mortalidad en menores de cinco años
<p>Mortalidad materna La tasa de mortalidad materna deberá reducirse en tres cuartas partes entre 1990 y 2015 (El Cairo, Beijing)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad materna - Nacimientos atendidos por personal capacitado
<p>Salud reproductiva El acceso a los servicios de salud reproductiva a través del sistema de atención primaria de salud deberá estar disponible para todas las personas de edad apropiada, no más tarde del año 2015. (El Cairo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos - Prevalencia del HIV en las mujeres embarazadas de 15 a 24 años
Sostenibilidad y regeneración ambiental	
<p>Medio ambiente Deberá haber una estrategia nacional para el desarrollo sostenible en cada país, en proceso de implementación, en el año 2005, de forma que se asegure que las actuales tendencias en la pérdida de recursos medioambientales se revierta de forma efectiva tanto a nivel global como nacional para el año 2015. (El Cairo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Países con estrategias nacionales de desarrollo sostenible - Población con acceso a agua potable - Intensidad de uso de los recursos de agua - Biodiversidad: superficie de áreas protegidas - Eficiencia energética: PNB por unidad de energía utilizada - Emisiones de dióxido de carbono
Indicadores generales	
<p>Otros indicadores de desarrollo seleccionados (Para referencia: Población y PNB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PNB per cápita - Tasa de alfabetismo adulto - Tasa total de fertilidad - Esperanza de vida al nacer - Ayuda externa como % del PNB - Deuda externa como % del PNB - Inversión como % del PNB - Comercio como % del PNB

Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE, FMI, Banco Mundial y PNUD. Las referencias geográficas aluden a la conferencia internacional «Educación para todos» (Jomtiem, Tailandia, 1990), organizada por las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y a las «Cumbres» de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Mujer y Desarrollo (Beijing, 1995), y Desarrollo Social (Copenhague, 1995).

4.5 Los años noventa: ¿Una década perdida para la reducción de la pobreza?

En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: la Pobreza*, el Banco Mundial consideró que era factible reducir la incidencia de la pobreza extrema —esto es, de las personas con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario (370 dólares anuales)— del 33% al 18% de la población de los países en desarrollo entre 1990 y el 2000. Esta reducción permitiría que el número total de pobres disminuyera de 1.125 a 825 millones (Banco Mundial 1990: 157-163) Para que estas previsiones se hicieran realidad se requeriría crecimiento económico, voluntad política de los gobiernos, y un entorno internacional favorable. Habría diferencias regionales acusadas, y en el caso de África subsahariana, el Banco estimaba que incluso con condiciones favorables la población en la pobreza extrema se duplicaría, pasando de 180 a 265 millones de personas.

Diez años después el Banco Mundial ha publicado el estudio *Poverty Trends and the Voices of the Poor*, en el que se dan a conocer cifras globales actualizadas preparadas para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, que también aborda la pobreza. Las cifras de 1999 se han obtenido con una metodología similar a la de 1990 —el umbral de la pobreza extrema sigue siendo una renta per cápita de un dólar diario, ajustado a la paridad del poder adquisitivo— aunque la información y el refinamiento estadístico es mucho mayor. Se ha contado con Valoraciones de Pobreza (*Poverty Assessments* o PA) de 96 países en desarrollo y en transición, mientras que en 1990 sólo había datos detallados de 22 países. Desde 1994, con el impulso de un pequeño grupo de sociólogos, antropólogos y otros *nessies* (*Non-Economist Social Scientists*), estas valoraciones se han realizado con métodos participativos (*Participatory Poverty Assessments*) y han intentado incorporar aspectos cualitativos (Narayan 2000a: 16).

Las cifras más recientes muestran que las previsiones de reducción de la pobreza realizadas por el Banco Mundial diez años antes eran excesivamente optimistas. De hecho, los años noventa han sido, en conjunto, un «decenio perdido» en la lucha contra la

pobreza, con escasos avances respecto a su incidencia, y cifras absolutas que aumentaron por doquier. Entre 1987 y 1998 la pobreza extrema se redujo del 28% al 24% de la población total, y el número total de pobres se mantuvo prácticamente estable, de 1.183 a 1.200 millones. Con una «línea de pobreza» de 2 dólares diarios per cápita —una cifra que define situaciones de pobreza, más que de pobreza extrema— la incidencia de la pobreza entre 1987 y 1998 pasó del 61% al 56% de la población total de los países en desarrollo y en transición, y el número de personas pobres de 2.549 a 2.801 millones (Banco Mundial 1999: 3-8). La evolución por regiones fue la siguiente:

Región	1987		1998 (est.)	
	Incidencia	Mill. personas	Incidencia	Mill. personas
Asia oriental-Pacífico	67%	1.052	49%	892
América Latina y el Caribe	36%	147	35%	183
Europa oriental y Asia central	3%	16	20%	93
Oriente próximo y n. de África	30%	65	22%	62
Asia meridional	84%	911	86%	1.096
África subsahariana	76%	357	77%	475
TOTAL	61%	2.549	56%	2.801

Asia oriental ha sido la única región en la que la pobreza disminuyó de forma relativamente rápida, en especial en China. La crisis financiera de 1997, sin embargo, cambió la tendencia y dio paso a un rápido aumento en países como Indonesia, Tailandia y Corea del Sur. En el sur de Asia, y en especial en la India, no ha habido ningún progreso en términos relativos, y sí casi 200 millones más de pobres. Más dramática aún es la situación de África subsahariana, donde la pobreza ha aumentado aceleradamente tanto en términos relativos como absolutos debido a la falta de crecimiento económico, al rápido crecimiento demográfico, y a la inestabilidad política, la corrupción y la guerra. La pobreza también ha aumentado en los países del centro y el

este de Europa y en las ex-repúblicas soviéticas. En América Latina y el Caribe, como se indicó, las tasas se han mantenido constantes, pero el número de pobres ha aumentado.

El escaso avance registrado respecto a las previsiones de 1990 se debe, según el Banco, a la evolución desfavorable de la economía internacional —en especial a las crisis financieras del periodo 1995-1998—, y a la falta de voluntad política de los Gobiernos. Es significativo observar que la anterior estrategia del Banco y el impacto del ajuste en la pobreza no se cuestiona. El único elemento autocrítico se refiere a la relación entre pobreza y desigualdad. El Banco Mundial, según *Poverty Trends*, infravaloró la influencia negativa de este último factor; ha constatado que la desigualdad puede anular los efectos beneficiosos del crecimiento sobre la pobreza, y que un «crecimiento excluyente» puede agravar pautas de desigualdad ya existentes.

Para valorar este hecho es oportuno referirse al primer estudio mundial sobre desigualdad basado en encuestas de hogares, realizado por el propio Banco. El Estudio constata que entre 1988 y 1993 las disparidades han aumentado tanto entre diferentes países como dentro de los mismos. En ese periodo el 5% más pobre de la población mundial perdió un 25% de su renta, mientras que el 20% más rico la incrementó en un 12%. Este proceso ha agravado la elevada desigualdad internacional ya existente: el 25% de la población mundial percibe el 7% de la renta, y viceversa, y la renta percibida por el 1% más rico del mundo es similar a la del 57% de menores ingresos. En otras palabras, los 50 millones de personas más ricas disfrutaban de la misma renta que 2.700 millones más pobres, y la riqueza en manos de los 25 millones de estadounidenses más ricos es similar a la que corresponde a los 2.000 millones de personas más pobres (Milanovic 1999: 51-52).

Con posiciones muy próximas a las que se sostuvieron en la década de los setenta, se vuelve a plantear que sería necesario combinar el crecimiento y la redistribución. En el escenario más positivo trazado por el Banco, basado en esos dos elementos, en torno al año 2008 la pobreza extrema se habría reducido al 12%, lo que significaría que habría unos 670 millones de personas. El

escenario negativo previsto por el Banco Mundial no se basa en un cambio de situación, sino en el mantenimiento de las tendencias actuales de bajo crecimiento y persistencia de la desigualdad. En ese escenario, no se lograría reducir el número de pobres, que en el 2008 llegaría a ser de unos 1.300 millones de personas, el 22% de la población mundial (Banco Mundial 1999: 15). En unas declaraciones públicas de septiembre de 1999 el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, lanzó una voz de alarma al respecto: si no se cambian las políticas, se fracasará en el intento de alcanzar el objetivo internacional de reducción de la pobreza extrema en un 50% para el año 2015.⁵⁶ El informe de Oxfam internacional (Watkins 2000: 5-6) dirigido a la reunión de Okinawa (Japón) de julio de 2000, antes mencionado, llega a una conclusión similar, porque señala que con la excepción de Asia oriental, ningún grupo regional de países en desarrollo logrará alcanzar esa meta en el 2015.

Que ese sombrío escenario no se haga realidad, y que el nuevo siglo no comience con otra «década perdida» en la reducción de la pobreza dependerá, según el Banco, de la acción pública nacional e internacional, y en concreto, de acciones que, al menos en apariencia, superan ampliamente el estrecho margen de la lógica del mercado y de las políticas del «Consenso de Washington», a las que en la práctica se subordinó la estrategia contra la pobreza del Banco en el decenio anterior. En el plano internacional se requerirá un entorno de estabilidad que favorezca el crecimiento económico; la apertura comercial de los países industrializados, a través de una nueva «ronda» de negociaciones multilaterales; y la puesta en práctica, con los recursos y las condiciones necesarias, de la «Iniciativa PPME/HIPC» para la reducción de la deuda externa de los países más pobres.

En el plano nacional se requerirán políticas nacionales efectivas de lucha contra la pobreza adoptadas por los propios países afectados a través de un proceso de consulta y participación social, más que por la condicionalidad impuesta por

⁵⁶ «World Bank warns global poverty fight failing, unveils enhanced poverty strategy», Banco Mundial, nota de prensa n1 2000/059/S, 30 de septiembre de 1999.

actores externos; un aumento notable de la inversión en infraestructura productiva, la reducción de las disparidades sociales y entre mujeres y hombres a través de la inversión en educación y el acceso de los pobres a la tierra y al capital, y políticas que permitan y alienten la participación de los pobres en la vida social y política. Estos deben ser algunos de los componentes básicos del nuevo marco de políticas adoptado a finales de 1999 por el FMI y el Banco Mundial en el marco de las iniciativas de reducción de la deuda externa: los denominados «Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza» (DELP) (en inglés, *Poverty Reduction Strategy Papers* o PRSP), a los que se dedica mayor atención en apartados posteriores.⁵⁷

4.6 Las políticas ambientales del Banco Mundial y los dilemas del desarrollo sostenible

Las políticas de desarrollo aplicadas desde los años cincuenta se basaron en el supuesto de que el crecimiento económico es ilimitado y en la casi total ausencia de preocupaciones ambientales. Sin embargo, los graves problemas ecológicos causados por la expansión económica y las políticas de desarrollo de postguerra pusieron en tela de juicio los enfoques dominantes al respecto y obligaron a tomar conciencia de los límites que impone la biosfera y la existencia de un acervo finito de recursos naturales no renovables, para sostener la actividad económica de las generaciones presentes y futuras. De esa toma de conciencia surge el concepto de «desarrollo sostenible», que aunque ambiguo y contradictorio, ha sido ampliamente utilizado desde mediados de los años ochenta para referirse a un nuevo modelo de desarrollo compatible con la conservación y mejora de ese acervo.

Durante décadas, las políticas del Banco Mundial han causado visibles daños ambientales y han constituido un importante catalizador del debate internacional sobre esta cuestión. Como se ha indicado, los créditos para proyectos

⁵⁷ «Old battle, new strategy: the renewed fight against poverty», *The Economist*, 8 de enero del 2000, p. 88.

industriales, hidráulicos, de energía y minas, de infraestructura, de agricultura de exportación y de colonización de tierras del Banco han sido una forma de «financiar el ecocidio» (George 1990: 215), ya que han causado grandes daños ambientales —deforestación, erosión, pérdida de suelos y de biodiversidad, contaminación— que podrían haberse evitado si se hubiera prestado atención a las objeciones de la población local. Los daños, sin embargo, no se limitan a los proyectos de inversión. De mayor significación, aunque menos visible, es el deterioro ambiental inducido por los programas de ajuste y el modelo de crecimiento económico del «Consenso de Washington», que se basa en la explotación extensiva e ineficiente —a tasas muy superiores a las sostenibles— de los recursos naturales, que incrementa la pobreza —y con ella, la presión sobre recursos naturales vitales para la supervivencia, como la tierra, el agua o la leña—, y que también se basa en una competitividad internacional basada, como se indicó, en la «externalización» de los costes ambientales de las exportaciones. El impacto ambiental del ajuste es, sin embargo, de más difícil valoración debido a que los principales indicadores económicos no reflejan aún esos costes ni a la contabilidad nacional, por ejemplo, la depreciación del «capital natural».

En la actualidad el Grupo Banco Mundial cuenta con una política ambiental de cierta amplitud, es la principal fuente internacional de financiación para proyectos en este campo, y es una de las organizaciones de referencia obligada en la investigación y el debate internacional sobre medio ambiente y desarrollo. Esta situación, sin embargo, no se debe a que exista un compromiso ambiental pleno en la institución, todavía dominada por visiones ortodoxas de la economía, la ingeniería y las finanzas. Es el resultado, sobre todo, de presiones externas, y en concreto de la necesidad de hacer frente a fracasos ambientales como Polonoeste, Balbina o Narmada; de desactivar las críticas de las ONG, los movimientos ambientalistas, los medios de comunicación y el mundo académico; y de no quedar a la zaga de otras organizaciones internacionales más activas en este campo, como las Naciones Unidas.

El Banco Mundial, de hecho, ha incorporado la cuestión ambiental de forma tardía, renuente y parcial, y está muy lejos aún de que el conjunto de sus políticas contribuyan al desarrollo sostenible. La política ambiental continúa teniendo carácter periférico respecto a las principales actividades del Banco —sean proyectos de inversión o préstamos de ajuste— y a menudo existen evidentes incoherencias y contradicciones entre el discurso del Departamento de Medio Ambiente y la práctica real en áreas de alto impacto ambiental como transporte, energía o infraestructura. En realidad, la política ambiental se reduce a poco más que la evaluación del impacto ambiental y la introducción de medidas de mitigación en los proyectos financiados por el Banco. Como se indicó, el Banco cuenta con una notable capacidad de análisis e investigación en este campo, y tiene o ha tenido en plantilla a algunos de los principales economistas ambientales en activo, como Robert Goodland, Salah El-Serafy o Herman Daly, pero según Susan George y Fabrizio Sabelli, se les puede considerar los «herejes» de una «iglesia» basada en el dogma del libre mercado (George y Sabelli 1994: 264). Han sido, en todo caso, autores respetados en el mundo académico pero con poca influencia en la práctica real de la institución para la que han trabajado. No deja de ser significativo que en una fecha tan tardía como 1999 el Director del Departamento de Medio Ambiente, Robert T. Watson, anunciara una «nueva estrategia ambiental», en la que el elemento de novedad no es sino «la plena incorporación de valores ambientales» a las operaciones sectoriales del Banco en áreas como energía, agricultura, agua o transporte (Watson 1999: 5)

A estas conclusiones se puede llegar fácilmente si se examina la evolución de la política ambiental del Banco en las tres últimas décadas. En 1970, una fecha relativamente temprana, se crea la Oficina del «Consejero Ambiental», pero tenía un papel puramente simbólico. Hasta 1978 sólo contó con una persona — en ese momento el Banco tenía unos 5.700 empleados, la inmensa mayoría economistas—, y no tenía la capacidad ni las atribuciones para revisar los 150 proyectos aprobados por el Banco cada año. Quince años después, poco más se había hecho.

En 1984 el Manual Operacional del Banco incluyó por primera vez orientaciones sobre impacto ambiental de cara a las fases iniciales del ciclo del proyecto, pero la Oficina de Asuntos Ambientales, que para entonces tenía cinco personas, no podía verificar la incorporación de esas orientaciones a los más de 250 proyectos que el Banco aprobaba anualmente, y mucho menos modificarlos.

Como ya se ha expuesto, lo que obligó al Banco a tomar más en serio la cuestión ambiental fue la campaña internacional de defensa de los pueblos indígenas y las selvas de la Amazonia impulsada por organizaciones ecologistas de todo el mundo, y especialmente de Estados Unidos. En 1983 estos grupos denunciaron públicamente la actuación del Banco en proyectos como Polonoroeste y Grande Carajás, y lograron que un amplio número de congresistas se manifestaran en contra de que Estados Unidos aportara nuevos recursos a la AIF en tanto no se rectificaran esas políticas. En su respuesta al Congreso de Estados Unidos, el Banco afirmó algo que no era cierto: que todos los proyectos eran revisados por la Oficina de Asuntos Ambientales. El Banco criticó a los ecologistas, que pretendían «convertir la AIF en un rehén del medio ambiente», castigando así a los países más pobres, y argumentó que existe un dilema insalvable entre crecimiento y conservación; esto es, que la protección ambiental es un lujo que sólo los países ricos pueden permitirse, y lo primero es el crecimiento económico para reducir la pobreza. Este argumento, habitual en el arsenal dialéctico del Banco, es falaz. Como han señalado las organizaciones ambientales y el propio Banco, empobrecimiento y deterioro ambiental son procesos que se refuerzan mutuamente, y no es posible enfrentarlos por separado. La campaña se saldó con una clara derrota del Banco ante la opinión pública y ante sus principales Estados miembros. En 1985, ante las amenazas del Congreso, el Banco congeló los desembolsos para Polonoroeste. En 1986, por primera vez en la historia de la Institución, el representante de Estados Unidos en el Directorio Ejecutivo alegó motivos ambientales para oponerse a la concesión de un crédito para la construcción de embalses en la Amazonia brasileña. En ese periodo los representantes de Alemania, Holanda, Suecia y

otros países también exigieron públicamente reformas ambientales. Entretanto, el Congreso siguió celebrando audiencias públicas aireando los desastres ambientales en los que el Banco estaba involucrado, y se lanzaron iniciativas legislativas condicionando las aportaciones financieras a la adopción de reformas ambientales en el Banco (Sofderheide y Rich 1990: 139, Rich 1994: 119, 123, 136).

Con la elección de Barber Conable como Presidente en 1986 —con la que se pretendía, como se indicó, desactivar la oposición del Congreso y las campañas de las ONG— el Banco lanzó una política ambiental cuyos principales componentes fueron los siguientes:

1. La integración de la dimensión ambiental en el «ciclo de proyecto» a través de Environmental Assessments o evaluaciones de impacto ambiental (EIA). En 1989 se aprobó la Directiva Operacional OD 4.00, que exige la realización de una EIA completa en los proyectos «con significativo impacto ambiental» («Categoría A») y EIA parciales en proyectos «con componentes ambientales» («Categoría B»). Los proyectos que se consideran «sin impacto ambiental» y no son sometidos a la EIA se incluyen en la «Categoría C». En 1991 la Directiva OD 4.00 fue reemplazada por la OD 4.01 y se reformó el sistema de clasificación por el que los proyectos serían sometidos a EIA completas o parciales, y en enero de 1999 esta fue sustituida, a su vez, por la «Política Operacional» OP 4.01. Entre 1990 y 1999 186 proyectos, que suponen el 12% de la cartera del Banco por volumen de crédito, fueron clasificados en el grupo «A»; otros 931 (el 33% del total) como categoría «B». El 55% restante fue considerado «categoría C» y no se sometió a evaluación de impacto ambiental.
2. La ampliación de la cartera de «proyectos ambientales», incluyendo proyectos para mitigar el daño ambiental causado por otros proyectos anteriores del Banco, como «Planaflo» en Rondonia (Brasil); y la inclusión de

disposiciones ambientales en los préstamos de ajuste estructural (Warford et al. 1994: 5, 14). Este aumento, no obstante, ha sido mucho mayor en los proyectos de control de la contaminación y de mitigación de impacto ambiental que en proyectos de gestión sostenible de los recursos y/o protección de los ecosistemas (en la jerga del Banco «proyectos marrones» o *brown projects* frente a «proyectos verdes» o *green projects*), pero es difícil de cifrar debido a los criterios de clasificación del Banco. Entre 1993 y 1996 los proyectos estrictamente ambientales han sido el 8% del total, y entre 1998 y 1999, alrededor del 3%. De los aproximadamente 15.000 millones de dólares destinados a proyectos ambientales a lo largo de la década de los noventa, alrededor del 50% se ha dirigido a proyectos «marrones»; el 36% a proyectos «verdes»; el 5% a fortalecimiento institucional para la gestión ambiental, y el 9% restante a los proyectos ambientales «globales» que se mencionan a continuación.

3. La implicación del Banco Mundial en los problemas ambientales globales, como administrador del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), un instrumento creado en 1991 con carácter piloto para financiar acciones relacionadas con el cambio climático, la protección de la capa de ozono, la conservación de la biodiversidad y la protección de las aguas internacionales (ver recuadro 9). El Banco también es organización implementadora del Protocolo de Montreal sobre sustancias que deterioran la capa de ozono.
4. El fortalecimiento del Departamento Ambiental —una de las escasas consecuencias positivas de la desastrosa reorganización interna emprendida por Conable en 1987—, que amplió su personal hasta 191 personas en 1991, aunque la mayor parte eran economistas de otras áreas, y sólo 6 técnicos tenían formación especializada en ciencias ambientales.

5. El lanzamiento de un amplio programa de investigación sobre medio ambiente y desarrollo desde la perspectiva de la economía ambiental y de los recursos naturales.

Recuadro 9

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

En el origen del Fondo para el Medio ambiente Mundial (FMAM) se encuentra una propuesta francoalemana del año 1989 para financiar los costes adicionales que comportaría la incorporación a los proyectos de inversión de medidas para evitar los daños ambientales globales, y hacer frente a la poderosa lógica económica que lleva a las empresas a aumentar su rentabilidad «externalizando» esos costes. En 1990 se decidió establecer el FMAM, con carácter experimental, tres años de vigencia, y una dotación de 1.200 millones de dólares. Serían beneficiarios del FMAM gobiernos y ONG de países con una renta per cápita inferior a 4.000 dólares, y las cuatro áreas de intervención serían la lucha contra el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de las aguas internacionales, y la reducción de la capa de ozono. El Fondo, por último, contaría con una innovadora estructura institucional integrada por tres organizaciones internacionales: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), responsable de las actividades de preinversión y de las asistencias técnica; el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), encargado de los aspectos científicos; y el Banco Mundial como administrador de los fondos y responsable de la ejecución de los proyectos de inversión. Tras la «Cumbre de la Tierra» de 1992, el FMAM se vinculó a los objetivos de la «Agenda 21» y se ha convertido en el instrumento financiero de las Convenciones sobre Cambio Climático y sobre Diversidad Biológica, adoptadas en esa Cumbre. En los países en transición el FMAM también apoya las metas del Protocolo de Montreal sobre reducción de sustancias dañinas para la capa de ozono.

La creación del FMAM es un paso importante en el proceso de creación de un marco institucional para la gestión del

medio ambiente global, y se ha convertido en la principal fuente de financiación multilateral en este ámbito. En total, entre 1991 y 1999 ha otorgado alrededor de 2.000 millones de dólares para 500 proyectos en 120 países. A estos recursos hay que sumar otros 5.000 millones movilizados a través de operaciones de cofinanciación.

La fase piloto, no obstante, mostró las limitaciones de de su diseño y los problemas derivados de la posición preeminente del Banco Mundial en su estructura (Williams et al. 1993: 72-83). No deja de ser irónico que se confiara la gestión de los recursos a la organización internacional con las peores credenciales en este ámbito. Por influencia del Banco, el FMAM fue utilizado primordialmente para dar una capa de «barniz ecológico» a los proyectos convencionales de infraestructura y energía del Banco a través de medidas de mitigación ex post facto, dejando a un lado proyectos orientados al desarrollo sostenible. El Banco también trasladó al FMAM otros rasgos negativos de su cultura organizativa, como la falta de transparencia, la influencia excesiva de los países industrializados, y su particular percepción de los problemas y prioridades ambientales (Reed 1996: 29, Jordan 1997: 10).

A lo largo de 1993 se negoció la reforma y la refinanciación del FMAM. En marzo de 1994, con un fuerte apoyo de los países donantes de la OCDE, se lanzó el FMAM «reestructurado», con importantes cambios orgánicos y una dotación de 2.000 millones de dólares para el periodo 1994-1997, que han sido aportados por los países industrializados con una distribución similar a la que rige en la AIF. La nueva estructura es más independiente del Banco Mundial, el PNUD ha visto ampliado su papel y los países en desarrollo tienen más peso en su Consejo de Gobierno. Este órgano cuenta con 32 miembros, que representan a países y a grupos de países. En febrero de 1997 se iniciaron las negociaciones para la II reposición del FMAM. Entre el 1 y el 3 de marzo de 1998, con motivo de la Asamblea General de este organismo, celebrada en Nueva Delhi, se acordó una nueva reposición de fondos por un total de 2.750 millones de dólares —

un incremento del 36% respecto al FMAM-I— de los que 1.990 son nuevas aportaciones a cargo de 23 países donantes.

En ese año se difundió un importante estudio sobre el desempeño general del FMAM, que identificaba algunas vías de acción para mejorar su efectividad. Según este análisis, el FMAM ha sido un instrumento eficaz, pero se requieren más fondos; estos deben caracterizarse por la «adicionalidad» —esto es, no ser distraídos de otros flujos concesionales—, y el potencial existente en la cofinanciación y en la participación del sector privado aún no ha sido plenamente aprovechado; los proyectos del FMAM deberían estar más integrados en las políticas gubernamentales y en la planificación a nivel nacional de las «agencias implementadoras», en particular el Banco Mundial; y estas últimas deberían «incorporar plenamente» (mainstreaming) los objetivos ambientales globales en sus operaciones, para evitar contradicciones. Además, debería clarificarse el concepto y el método de cálculo del «coste incremental», hasta entonces definido ad-hoc en cada proyecto, y el FMAM debería aproximarse a otros bancos regionales (Porter 1998: xii-xix).

En 1992, coincidiendo con la celebración de la «Cumbre de la Tierra», el Banco dedicó el Informe sobre el Desarrollo Mundial a la relación entre el desarrollo y el medio ambiente. Este informe, que debía más al departamento de investigación que a los de operaciones (Williams et al. 1993: 60), afirmaba que la conservación del medio y el crecimiento económico son compatibles y se refuerzan mutuamente, ya que este último permitirá hacer frente a los costes de la protección y, al elevar la renta de los más pobres, disminuirá la presión social sobre recursos como la tierra, el agua, los bosques o los pastizales. También se afirma que el libre juego de las fuerzas del mercado es positivo para el medio ambiente, al eliminarse subsidios a los combustibles, los agroquímicos, las actividades extractivas y la roturación de nuevas tierras, que eran frecuentes en las políticas de desarrollo. Finalmente, el informe presentaba «en clave verde»

las actividades de inversión del Banco en áreas como el control demográfico, el agua y saneamiento, la gestión forestal o el desarrollo agrícola.

El Informe de 1992, sin embargo, no supone un cambio de paradigma en la concepción del desarrollo del Banco Mundial. Más bien, debe entenderse como el intento de conciliar la cuestión ambiental con la visión económica dominante en el Banco y las políticas del «Consenso de Washington», basadas en el crecimiento a ultranza y el libre juego de las fuerzas de mercado (Jordan 1997: 2). El Informe, además, minimiza o ignora los factores socioeconómicos que empujan a los pobres a la sobreexplotación de los recursos y la desigualdad entre el norte y el sur en lo que se refiere al acceso a los recursos y los problemas ambientales, con lo que los pobres terminan asumiendo una parte desproporcionada de la responsabilidad de dichos problemas (Taylor 1993: 870). También es llamativa la ausencia de autocrítica respecto a las pautas de producción y consumo promovidas por el Banco y el impacto de sus proyectos. En suma, el Informe aboga por un enfoque de la mitigación intensivo en capital y tecnología y basado en intervenciones ex-post, antes que en la prevención y/o el estudio y puesta en práctica de alternativas más eficientes desde el punto de vista ambiental. En un informe publicado años después (Banco Mundial 1997b: 4) se ha reafirmado en lo esencial este enfoque, abogando por un «nuevo ambientalismo»

Tras la «Cumbre de Río» se revisaron algunos componentes de la política ambiental del Banco. En enero de 1993 se crea la Vicepresidencia de Medio ambiente y Desarrollo Sostenible —al mismo tiempo que las de recursos humanos y sector privado—, dirigida por Ismail Serageldin, que hizo mucho por promover una nueva imagen «verde» del Banco y permitir que este pudiera hacer frente al descrédito causado por el proyecto hidroeléctrico de Narmada o el «memorandum Summers» sobre la exportación de industrias «sucias», anteriormente citado. También se emprende la elaboración de políticas ambientales nacionales (*National Environmental Action Plans* o NEAP), y en el ámbito de la investigación, en 1995 se da a conocer un nuevo «índice de riqueza» que integra el capital físico, el capital humano y el

«capital natural». Este índice representa una importante contribución al debate internacional sobre la reforma ambiental de los sistemas de cuentas nacionales, pero paradójicamente apenas tuvo influencia en las operaciones del Banco, que siguieron utilizando instrumentos tradicionales que no permiten «internalizar» costes ambientales, como la tasa de rendimiento económico (*Economic Rate of Return* o ERR) de los proyectos o el PIB per cápita, que pese a sus evidentes limitaciones sigue siendo el indicador que el Banco utiliza para medir el desarrollo y definir su contenido.

La distancia entre teoría y práctica se ha relacionado con la escasa influencia del Departamento de Medio Ambiente en las decisiones de crédito y en el contenido de los proyectos, que son responsabilidad directa de los responsables operacionales, y en especial los todopoderosos Country Departments. Al respecto, es significativo observar lo ocurrido con los Planes Ambientales Nacionales (NEAP) y las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA). Estas últimas se han basado en un enfoque de mitigación ex-post que excluía a priori el análisis de alternativas, lo que pone en tela de juicio su validez. Además, la implementación de las medidas propuestas dependía de la contraparte, que a menudo no tenía voluntad y/o capacidad institucional suficiente para ello. Narmada, junto con otros casos, demostró que el departamento responsable del proyecto en el Banco no estaba dispuesto a detener los desembolsos si las autoridades locales se resistían a ponerlas en práctica.

Además, las evaluaciones de impacto ambiental se han realizado a menudo cuando las principales decisiones ya habían sido tomadas, han sido consideradas por los Departamentos de País (*Country Departments*) un mero trámite burocrático dentro del ciclo del proyecto, y apenas ha habido participación real de los afectados. Hasta julio de 1998 los proyectos de la CFI no estaban obligados a realizarlas. Estos problemas, muy similares a los que afectaban a las «Valoraciones de Pobreza», fueron recogidos en una evaluación interna del Banco del año 1996 (Banco Mundial 1996b). Otra evaluación de la política ambiental del Banco, publicada en una versión preliminar en septiembre de 2000,

señalaba que algunos años después esos problemas seguían plenamente vigentes (Banco Mundial 2000b: v, 22-24). Por último, los préstamos de ajuste estructural —cada vez más importantes en la cartera del Banco— no requieren EIA, y sólo tras la revisión de la política de impacto ambiental de 1999 algunos préstamos de ajuste sectorial (SECAL) deberán realizar EIA parciales.

Aunque los Planes Ambientales Nacionales (NEAP) han sido una de las principales iniciativas ambientales del Banco a lo largo de los noventa, también han sido una de las menos provechosas. Entre 1992 y 1999 el Banco ha promovido y financiado la formulación de NEAP en casi un centenar de países. Muchos de estos planes, sin embargo, eran considerados una imposición externa por parte de los prestatarios —tras la X Reposición de la AIF, a instancias de Estados Unidos, se condicionó el acceso a los fondos a la existencia de estos planes—, y no se incorporaron a las «Estrategias Nacionales de Asistencia» (*Country Assistance Strategies* o CAS), el principal instrumento de planificación del Banco a nivel nacional. Como en el caso anterior, ello se debe a la resistencia de los departamentos operacionales a salir de un marco de análisis económico tradicional, e introducir en la CAS cuestiones «no económicas» como el medio ambiente, la igualdad entre los sexos o la población (Jordan 1997: 5). Esta cuestión fue planteada abiertamente en la evaluación global del FMAM, realizada en 1998, en la que se afirma que el Banco no ha logrado integrar de forma sistemática los objetivos ambientales globales ni en su actividad económica y sectorial, ni en las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS). Tampoco ha emprendido una planificación general basada en esos objetivos (Porter 1998: 44-46).

A conclusiones muy próximas llega la evaluación de diez años de políticas forestales del Banco, publicada a finales del año 2000 por el departamento de Evaluación de Operaciones (OED) (Lele et al. 2000). La evaluación examinó el cumplimiento de la política del sector forestal del Banco de 1991 y la política operacional 4.36 sobre bosques de 1993, a partir de seis casos de estudio y 700 proyectos. Según el estudio del OED, la estrategia se aplicó de forma parcial debido a que no se incorporó a las CAS. Aunque

los fondos aumentaron, en 1998 los proyectos forestales sólo era el 2% de la cartera de préstamos, y la mayor parte tenían un enfoque extractivo tradicional. Pero lo más importante es que el Banco no logró los dos objetivos principales de la estrategia: detener la deforestación y aumentar la cubierta forestal (Lele 2000: xix-xxii).

Las contradicciones de la estrategia ambiental del Banco Mundial también son visibles si se examinan algunas de sus políticas sectoriales, como las de transporte, energía, o la minería y actividades extractivas, y su papel en relación a los problemas del medio ambiente mundial, y en particular al calentamiento global producido por la emisión de gases de «efecto invernadero». El Banco Mundial es uno de los integrantes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility, GEF*), el principal instrumento financiero internacional para la reducción de este tipo de emisiones. Pero al mismo tiempo, el Banco sigue apoyando, a través de sus políticas sectoriales, un modelo de transporte ineficiente y no sostenible, así como la expansión del sector petroquímico y la construcción de centrales térmicas y de plantas industriales que contribuirán a aumentar dichas emisiones.

Las actividades del Banco se para hacer frente al cambio climático se han canalizado casi exclusivamente a través del FMAM, y de su cartera de «proyectos ambientales», y representan en torno a 110 millones de dólares al año. A estas actividades se les ha sumado, en el año 2000, un novedoso «Fondo Prototipo de Carbono» (FPC) que pretende canalizar inversiones, por un total máximo de 150 millones de dólares, para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (ver cuadro adjunto). Sin embargo, las inversiones del Banco en nuevos proyectos relacionados con la explotación y uso de combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas) suponen una cifra casi cien veces superior a la que se aporta desde el FMAM. Según un estudio independiente de la Red para una Economía y una Energía Sostenible (SEEN), desde la «Cumbre de Río» de 1992, en la que se adopta la Convención sobre el Clima, y hasta el año 1997, el Banco había otorgado cerca de 10.000 millones de dólares para proyectos de energía, sobre todo centrales termoeléctricas, basados en combustibles fósiles. A esta cifra hay que sumarle

cada año alrededor de 20.000 millones de dólares de origen privado, que el Banco Mundial consigue atraer en su creciente papel de «catalizador» de la inversión extranjera. A lo largo de su vida útil, estos proyectos darán lugar a emisiones de CO² y otros gases de efecto invernadero por un total de 35,1 gigatoneladas, equivalentes a 9.500 millones de toneladas de carbono. Esta cifra es similar al total anual de las emisiones mundiales de este tipo de gases. Un importante estudio sobre el funcionamiento del FMAM, publicado en 1998, se refería expresamente a esta contradicción. El Banco Mundial no había asumido plenamente los objetivos ambientales globales, y la prueba más visible de ello era la ausencia de acciones significativas para modificar su cartera de proyectos en el sector energía, tradicionalmente orientada a grandes proyectos de generación basados en el uso de combustibles fósiles.⁵⁸

Recuadro 10

El Banco Mundial, el cambio climático y los intereses empresariales: El Fondo Prototipo de Carbono (FPC)

La Iniciativa para establecer el FPC surge al amparo de los «mecanismos de flexibilidad» previstos por el Protocolo de Kyoto de 1997, que guía la puesta en práctica de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada en «Cumbre de la Tierra» (Río de Janeiro, 1992). Los mecanismos de flexibilidad son la «implementación conjunta» (*joint implementation*), por la que un país industrializado puede financiar la reducción de emisiones en un país en desarrollo evitando así reducciones propias; y el «mecanismo para un desarrollo no contaminante» (*clean development mechanism*), por el que se puede transferir tecnología «limpia» con ese mismo propósito. La reducción de emisiones se ha de medir a través de instancias independientes que emiten «certificados» de reducción de emisiones que se validan ante los órganos de la Convención.

⁵⁸ Porter et al 1998: 44, 46, en especial el párrafo 266. Ver también Bichsel y Horta 1998: 2.

El FPC recoge aportaciones de países industrializados y de empresas transnacionales interesadas en obtener certificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que podrían registrarse ante la Convención del Cambio Climático. El Banco Mundial, que actúa como administrador del Fondo, canaliza esas aportaciones a proyectos en países en desarrollo que supongan reducciones efectivas de emisiones. Según el Banco, su intermediación supone beneficios para todas las partes. Los países en desarrollo obtendrán recursos y tecnología, y los países industrializados, que han de asumir la mayor parte de las reducciones de emisiones por ser los principales responsables del cambio climático, lograrían ese objetivo a un coste inferior al que supondría llevarlas a cabo en su propio territorio (esos costes son más elevados en los países más eficientes en el uso de la energía). Se ha estimado que el coste promedio de la reducción de emisiones en los países industrializados es de unos 50 dólares por tonelada de carbono. En las negociaciones sobre cambio climático, los países industrializados se han mostrado dispuestos a pagar en torno a 20 dólares por tonelada. El Banco Mundial, que a través del Fondo se erige en broker del incipiente mercado de certificados de reducción de emisiones —o lo que es lo mismo, de «permisos de contaminación»— ha estimado que a través del FPC puede lograr un precio de entre 5 y 15 dólares por tonelada. Además, el Banco pretende utilizar el PCF para conocer el funcionamiento de ese mercado y orientar las negociaciones en curso en el marco de la Convención del Cambio Climático.

La creación del FPC fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial en julio de 1999, y sus operaciones comenzaron a principios de 2000. Se trata de una iniciativa piloto, con un máximo de 150 millones de dólares, y sus operaciones no se extenderán más allá del año 2012. En una primera convocatoria que se cerró en abril de 2000 el FPC ya había logrado reunir 135 millones de dólares de 21 participantes: Canadá, Finlandia, Japón, Países Bajos, Noruega y Suecia, y 19 grandes bancos y empresas eléctricas y petroleras, como Mitsui, Mitsubishi, Deutsche Bank, RWE, British Petroleum-Amoco, Gaz de France, Norsk Hydro, Electrobél, Statoil o Tokyo Electric co. Con la segunda

convocatoria del FPC, que se cerró en septiembre de 2000, se completó casi totalmente la financiación total prevista. El Banco Mundial espera tener 20 proyectos en marcha para el año 2003.

El FPC puede ayudar a lograr una asignación más eficiente de los recursos para la reducción global de emisiones y facilitar la transferencia de tecnologías «limpias» a los países en desarrollo, pero su aparición no ha estado exenta de polémica. Algunos países en desarrollo temen que aparezca un conflicto de intereses entre los inversores que contribuyen al fondo — gobiernos de países industrializados y grandes compañías interesadas en «reverdecen» su actividad y su imagen, con los que el Banco, como administrador, tiene una responsabilidad fiduciaria— y sus clientes tradicionales, los países en desarrollo, que se traduzca en una nueva forma de condicionalidad, ya que el Banco podría vincular proyectos del FPC a préstamos ordinarios, en especial en el sector de la energía. A través de esa vinculación el Banco también podría mejorar su cartera de proyectos desde el punto de vista ambiental. Según la Red para una Energía y un Medio Ambiente Sostenible (SEEN), es importante asegurar que el PCF es un mecanismo realmente no contaminante, y no se convierte en un nuevo subsidio para las inversiones tradicionales del Banco en el sector de la energía y de la extracción de petróleo, gas y carbón.

También se ha señalado que la aparición del FPC es prematura, ya que los Estados-partes de la Convención del Cambio Climático aún no han cerrado las negociaciones sobre aspectos clave del Protocolo de Kyoto, como el mecanismo para un desarrollo no contaminante, o el tipo de proyectos —por ejemplo, los denominados «sumideros» de carbono— que calificarían a la hora de certificar la reducción de emisiones. Según organizaciones ambientalistas de Estados Unidos, a través del FPC el Banco, algunos Estados y ciertas corporaciones privadas podrían tratar de introducir «por la puerta trasera» sus intereses, anticiparse a la negociación con una política de hechos consumados, o presionar por la inclusión de cierto tipo de proyectos o procedimientos en las negociaciones del Protocolo. En este sentido, es significativa la aceptación que ha encontrado el FPC por parte de grandes

empresas cuyo negocio radica en la producción de energía a partir de combustibles fósiles, pero que al tiempo desean mejorar su desempeño ambiental.

Otras dudas sobre el FPC se refieren al debate, más general, sobre los criterios de mercado en los que se basan los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto. Un mercado eficiente y competitivo de certificados negociables de reducción de emisiones puede dar lugar a precios bajos y lograr mayores reducciones con un coste económico, político y social inferior. Pero ello puede desalentar las políticas de eficiencia necesarias en los países industrializados, debido a su mayor coste relativo, así como las inversiones dirigidas a otras fuentes de energía no contaminante.

Fuentes. Banco Mundial, Environmental Defense Fund y SEEN.

Ante las inevitables críticas que ha suscitado la actuación del Banco, que se ha llegado a calificar de «esquizofrénica» (Flavin 1998: 30), los responsables de operaciones alegan que la Convención de Naciones Unidas sobre el Clima permite que los países en desarrollo incrementen sus emisiones como resultado del proceso de crecimiento económico. También se alegan, haciendo suyo un argumento de los gobiernos prestatarios, que las emisiones de los países en desarrollo son en promedio una quinta parte de las que se producen en los países industrializados, por lo que son estos los principales responsables del calentamiento global y los que más deberían hacer para reducir las emisiones. De ello se desprende que la financiación de proyectos que generen mayores emisiones en esos países no contraviene la letra de la Convención. Así lo afirma el Banco Mundial. Ahora bien, lo que la Convención pretende es una reducción global de las emisiones. En este sentido, no parece muy lógico intentar detener el cambio climático a través de las modestas aportaciones del FMAM, y al mismo tiempo ayudar a los países en desarrollo a reproducir miméticamente un modelo energético no sostenible, como pone de manifiesto el hecho de que sólo el 3% de los

préstamos de este sector se dirigen a las energías renovables, a la gestión de la demanda y a mejorar la eficiencia energética.⁵⁹

En 1992 el Directorio Ejecutivo del Banco adoptó unas directrices no obligatorias sobre energía en las que se optaba por dar más participación al sector privado en la generación y distribución de energía, al tiempo que se comprometía a prestar más atención a la mejora de la eficiencia y a la gestión de la demanda, y no sólo a incrementar la capacidad de generación. Pero según revelaron algunos estudios realizados entre 1994 y 1998, las directrices sobre eficiencia sólo se aplicaban en un 5% de los proyectos de energía; el 90% de los proyectos de energía se orientaba a grandes consorcios petroleros públicos o a las grandes transnacionales del petróleo y el gas, y la proporción destinada a mejorar la eficiencia del usuario final era sólo el 1,6% (Capor y Pricket 1994, Banco Mundial 1998).

Entre los proyectos aprobados en los últimos años en el sector del petróleo y el gas destacan, por ejemplo, las cuantiosas inversiones realizadas en el Cáucaso y en Asia Central — Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, — para ampliar la capacidad extractiva y la red de oleductos y gaseoductos, en directa relación con las grandes compañías petroleras occidentales que se han instalado en ese área. También requiere una mención especial el caso de la República Popular China. Debido a la rápida expansión de la población y la economía de ese país, se estima que el consumo de energía se duplicará entre el año 1995 y el 2020. El 20% de la cartera de préstamos del Banco Mundial en China se dirige al sector energía, y tres cuartas partes del mismo son inversiones en petróleo, gas y carbón, que por su relativa abundancia en ese país representa una opción económicamente atractiva, a pesar de que es el combustible fósil más sucio y con mayores emisiones relativas de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, ese modelo energético está más orientado a los requerimientos de la gran industria que a las necesidades de abastecimiento de los grupos más pobres. Por citar un indicador significativo, a mediados de los noventa sólo el 5% de los créditos

⁵⁹ Para una discusión más amplia de esta cuestión, véase Flavin 1998: 25-35.

de este sector se dirijan a electrificación rural. Este sesgo urbano-industrial actúa en contra de los objetivos de reducción de la pobreza y de conservación del medio ambiente a los que el Banco se ha comprometido. La escasa inversión en energía en las áreas rurales se traduce en la continuación o el aumento de la presión social sobre la leña, incrementando la deforestación y la erosión.

Finalmente, es un modelo funcional a los intereses de los grandes grupos empresariales vinculados a la explotación y uso de combustibles fósiles —Amoco, Exxon, Enron, Mobil, Shell, Westinghouse, Asean Brown Boveri (ABB)...—, que según el estudio de SEEN están presentes en 9 de cada 10 proyectos del sector como contratistas o suministradores de equipos, o como inversores, en este último caso en un contexto de privatización del sector al que el Banco presta un fuerte apoyo. Es importante recordar la intensa actividad de lobbying que han desarrollado estas empresas transnacionales para negar la existencia de cambio climático imputable a las emisiones de CO₂, e impedir que se establezcan metas obligatorias de reducción de las mismas.

Si se dirige la atención a la política de transporte, se observa una pauta análoga. En el último quinquenio el sector transporte ha supuesto alrededor del 13% de los préstamos del BIRF y la AIF. Un examen detallado del sector revela que se otorga más peso a las carreteras que al ferrocarril —alrededor del 60% del total se destina a carreteras— y un claro sesgo a favor de infraestructuras para el transporte privado en perjuicio de las redes de transporte público, en especial en el medio urbano, a pesar de que éste último es más eficiente desde el punto de vista social y ambiental. A menudo, los préstamos para el sector ferroviario se han dirigido a programas de privatización y reestructuración que suponían el cierre de las líneas menos rentables. En ocasiones se ha decidido impulsar proyectos de autopistas urbanas que supondrían índices de contaminación superiores a lo permitido, y los proyectos dirigidos a mejoras de la eficiencia energética y a promover otras formas de transporte no contaminante son muy escasos. Sólo recientemente el Banco ha mostrado algún interés en proyectos para promover alternativas. Cabe afirmar que la estrategia de

transporte del Banco es funcional a la creciente motorización de los países en desarrollo, en especial en Asia. Esta cuestión no es baladí desde el punto de vista del cambio climático. Como ha señalado *The Economist*, las mejoras en la eficiencia y la reducción de emisiones de los automóviles en los países industrializados, propiciadas por una legislación más estricta y por mejoras tecnológicas —normas sobre emisiones, filtros de partículas, motores híbridos, células de energía—, van a ser sobrepasadas ampliamente por el masivo proceso de motorización que ya se está produciendo en los países emergentes, en el que esas nuevas tecnologías, por razones económicas y legales, no van a utilizarse de inmediato.⁶⁰

Más allá de los proyectos de inversión, de los planes nacionales y de las políticas sectoriales, hay que señalar que la política ambiental del Banco Mundial está condicionada por los programas de estabilización y ajuste aplicados durante las dos últimas décadas, que han contribuido a implantar y afianzar un modelo liberal-exportador basado en la explotación intensiva de los recursos naturales, han agravado la pobreza, y con ella la presión social sobre los recursos, y han contribuido poderosamente a perpetuar la deuda externa, que constituye uno de los problemas más dañinos para el medio ambiente en los países en desarrollo.⁶¹

La estimación de los efectos ambientales de los programas de ajuste y liberalización es difícil, debido al complejo entrelazamiento de las relaciones causa-efecto entre la economía, la sociedad y el medio ambiente (Reed y Sheng 1998: 9-10), al considerable retraso con se manifiestan algunos de estos efectos en la biosfera y al hecho, que ya se mencionó, de que los

⁶⁰ Cada año se fabrican 50 millones de coches en todo el mundo. En la actualidad hay más de 800 millones de coches y camiones en funcionamiento, y se estima que para el año 2025 el parque mundial de vehículos de motor puede ser de unos 1.200 millones. La mayor parte de ese crecimiento se producirá en los países en desarrollo. Ver «Taming the Beast: A Survey on Living with the car», *The Economist*, 22 de junio de 1996.

⁶¹ Las consideraciones sobre ajuste y medio ambiente proceden, en gran medida, de Sanahuja 1994: 63-67. Ver también Cruz y Repetto 1992, Reed 1996 y Reed y Sheng 1998.

principales instrumentos e indicadores de medición económica — cuentas nacionales, balanza de pagos— ocultan los costes ambientales del crecimiento.

En determinados casos se han producido efectos positivos. La reducción y/o eliminación de los subsidios e incentivos al sector agropecuario, por ejemplo, puede reducir la roturación de tierras en la «frontera agrícola» o el uso de agroquímicos tóxicos. En algunos casos, la liberalización de precios también ha permitido que los recursos naturales —por ejemplo, los combustibles fósiles— sean utilizados más eficientemente. Pero como ha señalado David Reed (1996: 328), liberalizar no basta. La eliminación de distorsiones del mercado pueden no conducir a efectos positivos si no va acompañada de reformas políticas e institucionales. La eliminación parcial de los subsidios, la ausencia de mecanismos que aseguren la internalización de costes ambientales y de programas que atenúen los costes de la transición son algunas de las reformas habitualmente olvidadas, que impiden que las mejoras potenciales del ajuste no se materialicen.

Por otra parte, los programas de ajuste y la orientación externa de las economías han desencadenado o agravado procesos de deterioro ambiental que exceden los efectos positivos generados por el ajuste y la liberalización económica. Las medidas de contracción de la demanda, al acentuar la pobreza de los grupos campesinos, hacen más aguda la presión sobre recursos como la leña, el agua o los pastos, a menudo ya sobreexplotados. Las prácticas tradicionales de conservación de suelos pueden ser abandonadas. Esto, unido a un mayor uso de tierras marginales, en pendiente o de vocación forestal, acelera el agotamiento de la tierra, la erosión y la consiguiente pérdida de suelo fértil. La pobreza es origen también de presiones migratorias a tierras aún no roturadas, lo que contribuye a la deforestación. El ajuste, en suma, puede acentuar la relación causal entre pobreza y degradación ambiental.

En el plano externo, la mayor orientación de las economías a la actividad exportadora ha alentado la sobreexplotación comercial de los bosques, los recursos pesqueros y las aguas

superficiales, así como el uso no sostenible de la tierra, al intensificarse y ampliarse los cultivos y el uso de agroquímicos. El esfuerzo exportador, en un contexto de precios internacionales en declive, supone además un uso ineficiente de recursos finitos: la reducción de costes ambientales imputables a la producción, a fin de aumentar la competitividad, se consigue a menudo trasladando esos costes como «externalidades» a la biosfera —el denominado dumping ambiental—, sorteando la regulación ambiental existente, no instalando sistemas de control de la contaminación, y sobreexplotando los recursos en mucha mayor medida que otros países donde la legislación ambiental está más avanzada. La liberalización y promoción de la inversión extranjera, por último, se ha traducido en nuevas concesiones sobre recursos naturales para los que existe fuerte demanda en los mercados internacionales, como las maderas tropicales, y ha sido en ocasiones aprovechada para reubicar en los países en desarrollo ciertos procesos productivos especialmente contaminantes.

En suma, en un contexto de apertura externa y libre comercio, los países en desarrollo están asumiendo de forma creciente los costes ocultos del deterioro ambiental global, y los países industrializados pueden acceder a unos niveles de consumo de recursos «no sostenibles», lo que acentúa la desigualdad internacional respecto al uso y disfrute de la biosfera o, en otros términos, de su «capacidad de carga» (Daly y Goodland 1994). Esto plantea un importante desafío: la política ambiental del Banco no será efectiva si no se asume realmente el concepto y la práctica del «desarrollo sostenible», y se deja atrás una concepción clásica del desarrollo basada en el crecimiento económico a ultranza y el libre mercado como mecanismo básico de asignación de los recursos, que ignora los límites que impone una base material de recursos y una «capacidad de carga» de la biosfera finitas.

4.7 Cambios en la economía política global y crisis de relevancia: el Banco Mundial, medio siglo después de Bretton Woods

En enero de 1995 Lewis Preston, aquejado de una grave enfermedad, anunció su intención de renunciar como Presidente del Banco Mundial. Con Preston, que falleció en mayo de ese año, también dejó el Banco su economista-jefe, Ernest Stern, «eminencia gris» y presidente «en la sombra» desde la etapa McNamara.

La salida de ambas personalidades cerraba una etapa en el Banco en la que su credibilidad como agencia de desarrollo había experimentado un fuerte deterioro. Desde finales de los ochenta, la Institución había aparecido asociada a desastres ambientales, a impopulares programas de ajuste estructural y a fracasos como la presa de Narmada. La reputación del Banco como gestor eficaz había quedado en entredicho, como se indica más adelante, por las devastadoras conclusiones del «Informe Wapenhams», que detectó serios problemas de calidad en una elevada proporción de los proyectos. La celebración del 50 aniversario de la creación del Banco, en la Asamblea anual celebrada en Madrid en octubre de 1994, quedó deslucida por la realización de un «Foro Alternativo» convocado por la campaña internacional «50 años bastan», en el que participaron más de 1.500 representantes de ONG y movimientos sociales de todo el mundo y por la acampada, frente al Ministerio de Economía, del «Movimiento 0,7%», que reclamaba un aumento de la ayuda para el desarrollo. El acontecimiento que quizás fue el mejor símbolo de esa crisis de credibilidad se produjo en la ceremonia de apertura de la Asamblea anual. Los activistas de Greenpeace lograron burlar los controles de seguridad, y ante las cámaras de televisión de todo el mundo, arrojaron sobre el Presidente Preston, los Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía, y las delegaciones oficiales, una lluvia de billetes de dólar falsos en los que se criticaba al Banco Mundial.

El hecho es que hacia 1994 los pronunciamientos del Banco sobre la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible

eran cada vez más difíciles de sostener ante la acumulación de críticas que apuntaban a prácticas contrarias a esas metas, y ante la clara continuidad del ajuste y el «Consenso de Washington» como modelo económico. En lo esencial, el enfoque de las políticas del Banco a principios de la década de los noventa era similar al de 8 o 10 años antes, y un rápido examen de la cartera de crédito, aceptando los criterios de clasificación del propio Banco, revela que entre 1991 y 1995 sólo un tercio de los préstamos estaba dirigido a la lucha contra la pobreza, una cuarta parte seguía siendo préstamos de ajuste, y el medio ambiente era sólo el 8%. Los sectores «tradicionales» —energía, transporte, agricultura y agroindustria— representaban el 42% del total. Más de la mitad de los créditos se dirigían a países de ingresos medios, que podían obtener recursos de otras fuentes, en desmedro de los más pobres.

Hay que señalar que el Banco Mundial se había distanciado de los planteamientos neoliberales doctrinarios que dominaron la Presidencia de «Tom» Clausen (1981-1986), había refinado considerablemente las políticas de ajuste; éstas se había ido ampliando hasta convertirse en un programa de reforma económica de amplio espectro y de largo plazo, y los problemas de la pobreza estaban más presentes que en el pasado. Pero también hay que recordar que el enfoque neoliberal no tenía la misma pujanza que a principios de los ochenta y había sufrido un considerable desgaste, tanto en los países en desarrollo, como en los países industrializados que lo siguieron con más empeño, como Estados Unidos o el Reino Unido. Al mismo tiempo, las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas y la aparición de nuevos enfoques sobre el desarrollo —en particular, las propuestas de Amartya K. Sen y su círculo de la Universidad de Oxford, y el concepto de «desarrollo humano» impulsado desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— contribuyeron a promover un nuevo consenso internacional sobre desarrollo y visiones más holísticas y complejas sobre la relación entre ajuste, crecimiento y pobreza. Todo ello contribuyó a poner de relieve las carencias teóricas del «Consenso de Washington» y sus importantes limitaciones como

matriz de política económica, y a la postre a poner en tela de juicio el enfoque y las políticas que el Banco continuaba aplicando.

Por otra parte, el Banco Mundial atravesaba a mediados de los noventa una seria crisis de identidad debido a su paulatina pérdida de relevancia como fuente de financiación del desarrollo. Para comprender las causas de esa crisis hay que recordar que esta Institución siempre ha sostenido que la financiación oficial debe tener un papel limitado y subsidiario respecto al mercado. Como se ha indicado, esta posición se basa tanto en razones ideológicas como en los propios estatutos de la Institución, que le asignaban expresamente ese papel.

La evolución de las finanzas internacionales, sin embargo, otorgó al Banco un papel preeminente en este ámbito. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, como se indicó, el Banco fue la principal fuente de financiación oficial multilateral, y su intermediación financiera permitió que los países en desarrollo, y especialmente los más pobres, tuvieran acceso a los mercados internacionales de capital en condiciones más favorables que las que hubieran podido obtener si se hubieran dirigido directamente a los bancos internacionales privados. En los años setenta hubo una notable diversificación de las fuentes de financiación y un visible aumento de la oferta de capital privado, pero el Banco Mundial mantuvo un papel destacado mediante el espectacular incremento de su capacidad de crédito del periodo McNamara. Hay que recordar que en ese periodo se produjo una oferta masiva de crédito por parte de la banca privada internacional; aparecieron los nuevos bancos regionales de desarrollo (BID, BafD, BasD, y se produjo un fuerte crecimiento de la ayuda oficial bilateral, que pronto superó en cuantía a la ofrecida por los bancos multilaterales, pero aunque esta ayuda se ofrecía con un mayor grado de concesionalidad, a menudo comportaba servidumbres políticas de distinto tipo y en una proporción muy elevada era «ayuda ligada», en contraste con la ofrecida por el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, que no tiene ese tipo de ataduras económicas. En los años ochenta, finalmente, el Banco Mundial siguió teniendo un papel relevante debido a la crisis de la deuda. Las agudas necesidades de capital de los países en

desarrollo, junto con la brusca interrupción de los flujos privados, condujeron a que muchos Gobiernos volvieran a aproximarse al Banco Mundial en busca de financiación. Además, a través del ajuste estructural el Banco amplió sus funciones, antes limitadas a otorgar préstamos para proyectos de inversión, al ámbito de la estabilidad macroeconómica y la reforma política, lo que significó más poder e influencia sobre sus prestatarios.

Con estas nuevas funciones, la tradicional división de tareas entre el Banco Mundial y el FMI se hizo más confusa. Además, esta última institución también había introducido en ámbitos de actuación del Banco Mundial, a través de nuevas líneas de financiación concesional y de largo plazo para los países pobres, como la «Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural» (*Enhanced Structural Adjustment Facility* o ESAF). En la relación con los países en desarrollo y en transición, las condiciones de ambas instituciones eran muy similares y se reforzaban mutuamente a través de la denominada «condicionalidad cruzada». En 1992 *The Economist* propuso nada menos que la fusión de ambas entidades, alegando que las razones que condujo a la creación de dos organizaciones separadas en Bretton Woods cincuenta años antes ya no eran válidas. La única razón que justificaría esa separación, según esa publicación, era que ambas instituciones estaban muy ocupadas dirigiendo los procesos de transición del Este de Europa, y por tanto no era el momento adecuado para la reforma.⁶²

El factor que más ha contribuido a la aparición de esa crisis de identidad y relevancia fue, sin embargo, el espectacular aumento de los recursos privados dirigidos a los países en desarrollo y la crisis de la ayuda oficial. Estos hechos colocaron al Banco ante sus propias contradicciones. Aunque el Banco era favorable al protagonismo del mercado en la financiación del desarrollo y había contribuido decisivamente a hacerlo posible a través de los programas de ajuste, privatización y reforma económica, el hecho es que el protagonismo del capital privado en la financiación del desarrollo suponía una importante merma de su

⁶² «Sisters in the wood. A Survey of the the IMF and the World Bank», *The Economist*, 12 de octubre de 1991.

poder e influencia, y exigía un profundo replanteamiento de su papel y funciones. La crisis de la ayuda oficial también exigía es replanteamiento, al poner en cuestión la eficacia de la ayuda para promover el desarrollo.

Entre 1985 y 1990 los flujos privados —incluyendo préstamos bancarios, inversión extranjera directa e inversión de cartera— fueron en promedio de unos 33.500 millones de dólares anuales (ver cuadro adjunto). Esta cifra representaba cerca de la mitad de los flujos netos totales recibidos por estos países. En ese periodo el Banco Mundial era el origen de alrededor del 20% de toda la financiación oficial para el desarrollo, y el 10% del total de flujos financieros netos hacia los países en desarrollo. Estas cifras expresan por sí solas la importancia que llegó a tener el Banco Mundial en este ámbito. Sin embargo, entre 1990 y 1995 los flujos privados se multiplicaron por cinco, pasando de 43.000 a 203.000 millones de dólares. Esa tendencia continuó hasta 1997, año en el que se logró el máximo histórico de 303.000 millones de dólares. A partir de ese año, la crisis asiática dio paso a un descenso en los flujos privados y un repunte de la financiación oficial, en gran medida producido por las aportaciones de distintas agencias oficiales a los «paquetes de rescate» organizados para hacer frente a la crisis. Este cambio de tendencia, sin embargo, no alteró las nuevas realidades de la financiación del desarrollo, en las que la financiación oficial tiene un peso mucho menor que antaño en el conjunto de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo. Entre 1985 y 1990 la financiación oficial se situó entre la mitad y dos tercios de los flujos totales. En 1995 era una quinta parte, y en el año récord de 1997, poco más de una décima parte del total.

El crecimiento de los flujos privados y el peso cada vez menor de la financiación pública podía llevar al Banco Mundial a una posición relativamente marginal en esas corrientes financieras. De hecho, entre 1993 y 1996 los recursos netos aportados por el Banco Mundial fueron sólo el 2,5% del total. Esta tendencia había sido alentada por el propio Banco, que junto con el FMI había abogado activamente por un marco de financiación del desarrollo basado en el mercado, y en particular en la

eficiencia del libre movimiento de capitales.⁶³ Aunque el nuevo estado de cosas respondía a la visión y las aspiraciones del Banco Mundial, también suponía perder como prestatarios a un amplio número de países en desarrollo que, como «mercados emergentes», podían obtener capital de fuentes privadas, a un coste similar o muy cercano al que el Banco Mundial podía ofrecer, y sin someterse a los procedimientos y a la condicionalidad de este organismo, cada vez más amplia y compleja.

El nuevo marco de financiación del desarrollo y la afluencia de capitales privados planteaba, además, un horizonte problemático para las finanzas del Banco Mundial. La actividad crediticia y la salud financiera de esta Institución dependen en gran medida de los países en desarrollo de ingresos medios y, en una perspectiva sectorial, de grandes proyectos de infraestructura y de préstamos a grandes empresas públicas en sectores como las telecomunicaciones o el transporte, ya que con la excepción de la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Banco sólo puede prestar a los Gobiernos. Sin embargo, desde finales de los ochenta, como resultado de la adopción de las políticas del «Consenso de Washington», muchas de esas empresas fueron privatizadas y un número creciente de países optaron por nuevas modalidades de financiación privada para la creación de infraestructuras, con lo que se planteaba el riesgo de que el Banco pudiera quedar fuera de sectores con una amplia capacidad de absorción de crédito. De igual forma, si los países de ingresos medios recurrieran cada vez más a satisfacer sus necesidades de financiación en los mercados privados de capital, el banco podría perder a sus mejores clientes, la actividad crediticia disminuiría y, con ella los ingresos y los beneficios operacionales. Unos ingresos

⁶³ Una análisis de esta tendencia y sus implicaciones para los países en desarrollo, desde el punto de vista liberal, en «New Ways to Grow. A Survey of Third World Finance», *The Economist*, 25 de septiembre de 1993.

	1985	1986	1987	1988	1989
Financiación oficial para el desarrollo	25,7	29,1	33,2	33,9	34,2
- Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)	10,3	11,9	7,9	6,1	7,3
- Financiación oficial no concesional	36,0	41,0	41,1	40,0	41,5
TOTAL					
Flujos privados	10,9	9,4	13,4	19,3	23,1
- Inversión extranjera directa (IED)	20,6	13,5	18,7	18,7	11,9
- Préstamos privados	0,1	0,6	0,7	1,1	3,4
- Inversión de cartera	31,6	23,5	24,8	39,1	38,4
TOTAL					
FLUJOS NETOS AGREGADOS	67,6	64,5	65,9	79,1	79,9
Flujos netos del Banco Mundial	5,2	5,6	4,8	2,9	3,1
Flujos netos de la AIF	2,8	3,1	3,8	3,7	3,4
Flujos del Banco Mundial como:					
- % financiación ofic. para el desarrollo	22,2%	21,1%	20,9%	16,5%	15,7%
- % flujos netos agregados	11,8%	13,5%	13,0%	8,3%	8,1%

menores podrían llevar a una reducción de los elevados gastos administrativos del Banco —alrededor de 1.000 millones de dólares anuales en los tres últimos años, de los que alrededor del 60% son gastos de personal—, con el riesgo correlativo de que disminuyeran sus reservas ante eventuales pérdidas o fallidos, lo que empeoraría su calificación de riesgo. Parte de los ingresos del Banco se destinan a actividades de asistencia técnica y de preinversión, y financian la aportación del Banco a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —unos 900 millones de dólares en los tres años de vigencia de la AIF-XII—, y a otros fondos fiduciarios que otorgan asistencia concesional o alivio de la deuda, como el Fondo PPME/HIPC, que también podrían verse afectados.

Por todo ello, la actividad del Banco tendería a concentrarse en los países más pobres e insolventes; esto es, a los que no tienen acceso a otras fuentes de capital. Ello podría deteriorar la cartera de crédito del Banco, afectaría negativamente a su calificación de riesgo, y con ella la posibilidad de captar recur-

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
43,7	50,8	44,1	41,6	46,2	45,2	39,5	33,5	37,3	39,4
12,2	11,6	10,0	11,8	- 0,3	8,7	- 8,5	6,3	13,1	12,6
55,9	62,4	54,1	53,4	45,9	53,9	11,5	39,8	50,4	52,0
24,1	35,3	47,5	66,0	88,8	105,0	282,1	170,3	170,9	192,0
15,7	18,8	38,1	48,8	50,4	62,2	102,1	103,4	81,2	19,4
3,7	7,6	14,1	51,0	35,2	36,1	49,2	30,2	15,6	27,6
43,5	61,7	99,7	165,8	174,4	203,3	282,1	303,9	267,7	238,8
99,4	124,1	153,8	219,2	220,3	257,2	313,1	343,7	318,3	290,7
5,1	2,6	0,1	2,8	- 0,3	1,1	1,4	6,7	6,6	4,4
4,1	4,3	4,8	4,5	5,6	4,9	5,7	5,3	4,8	4,7
21,0%	13,6%	11,1%	17,5%	11,5%	11,1%	18,0%	35,8%	30,6%	23,3%
9,2%	5,6%	3,2%	3,3%	2,4%	2,3%	2,3%	3,5%	3,6%	3,2%

Cifras reales. Deflactor, precio de importación en dólares de Estados Unidos. Las cifras de 1999 son estimaciones.

Fuentes: Sistema de notificación de la deuda del Banco Mundial y la OCDE, octubre de 2000.

esos a bajo coste en los mercados financieros. Todo ello vuelve a poner de relieve la contradicción básica en la que se debate el Banco Mundial pretendiendo ser, a la vez, un eficaz intermediario financiero de cara al mercado internacional de capitales y una agencia de desarrollo orientada a la lucha contra la pobreza. Una mayor concentración en los países más pobres, que supondría recurrir en mayor medida a la financiación concesional de la AIF, haría al Banco más dependiente de la habitualmente parca generosidad de los países industrializados. Si esa situación llegara a darse, el Banco se convertiría en una institución poco relevante a la hora de movilizar recursos para el desarrollo, y no muy distinta de las agencias operacionales de Naciones Unidas —incluyendo sus recurrentes problemas de financiación—, salvo en lo que se refiere a su gobernación, ya que estaría bajo el firme control de los países industrializados. Como se verá, esta situación no está lejos de la propuesta de reforma del Banco lanzada en 2000 por una comisión de estudio del Congreso de Estados Unidos, presidida por Allan Meltzer, cuyas ideas se examinan más adelante.

Sin embargo, el creciente protagonismo de los flujos privados en la financiación del desarrollo ha planteado cuestiones más perentorias sobre el papel del Banco Mundial, y en general, de la denominada «arquitectura financiera internacional». Las crisis y las turbulencias financieras que a lo largo de los noventa se han abatido sobre un buen número de países en desarrollo y en transición han llevado al Banco a asumir, como ya ocurriera en la crisis de la deuda 15 años antes, un papel muy distinto al que se atribuiría a un banco de inversión y desde luego, muy alejado de las prioridades que se supone se derivan de su objetivo primordial de lucha contra la pobreza.

Con motivo de la crisis de México y sobre todo de la crisis asiática de 1997, el Banco se ha visto obligado a formar parte de los «paquetes de rescate» organizados por el FMI, desembolsando con rapidez sumas muy elevadas. Entre 1997 y 1999 se ha registrado un fuerte aumento de los compromisos y los desembolsos, y los préstamos de ajuste —los de más rápida ejecución y por lo tanto los más adecuados para hacer frente a crisis de balanza de pagos— han llegado a máximos históricos, superando incluso la peor etapa de la crisis de la deuda de los ochenta. En 1997 el Banco concedió 19.147 millones de dólares en nuevos créditos, y el 27% eran préstamos de ajuste SAL y SECAL. Por efecto de la crisis en Asia, la Federación Rusa y América del Sur, en el ejercicio de 1998 el Banco prestó 28.594 millones de dólares —un incremento del 49% sobre el año anterior— y los préstamos de ajuste llegaron al 39% del total. En el ejercicio 1999 el total fue de 28.994 millones de dólares, y los préstamos de ajuste, el 53%. Como cabe suponer, la proporción destinada al ajuste era aún más alta en el BIRF; en 1999 llegó a ser el 63%. En ese año, sólo 9 créditos «Jumbo» de gran tamaño a Argentina, Corea del Sur, la Federación Rusa, Indonesia y Tailandia —todos ellos países de renta media y media alta— concentraron el 45% de los recursos totales prestados por el Banco.

Como se indicó en un capítulo anterior, las crisis financieras de los años noventa han colocado al Banco frente a las contradicciones de su estrategia de liberalización. Las nuevas

modalidades de financiación del desarrollo promovidas por el Banco y por el FMI son muy costosas en divisas, se orientan primordialmente a los países y los sectores más rentables, dejando marginados a sectores clave para el desarrollo, pero en los que los retornos son menores, y a un gran número de países más pobres e insolventes. Además como ha señalado Woodward (1999: 8-10) estos flujos se caracterizan por ser volátiles, procíclicos, y proclives a sufrir efectos de «contagio», en especial la inversión de cartera. La creación de un marco regulador favorable a estas nuevas modalidades de financiación impone, además, serias limitaciones a la política económica de los Gobiernos.

Dicho de otra forma: la vulnerabilidad externa causada o agravada por las políticas de apertura impulsadas por las organizaciones de Bretton Woods es un factor causal de primer orden de las crisis financieras que han obligado al Banco a asumir, a remolque del FMI, ese incómodo y contradictorio papel de «apagafuegos» de la globalización financiera. El Banco Mundial no ha hecho, en este sentido, sino recoger los platos rotos provocados por sus propias políticas. Ello desvía atención y recursos que serían necesarios para la inversión a largo plazo en sectores prioritarios para el desarrollo, y sesga la actuación del Banco hacia los países de desarrollo intermedio, en perjuicio de los más pobres. Como revela la composición de la cartera de crédito de los ejercicios de 1998 y 1999, supone dar prioridad al ajuste estructural y la reforma económica frente a la inversión en infraestructura productiva, en la salud, la educación o la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Aunque el Banco afirma que estas acciones son consistentes con su objetivo de lucha contra la pobreza —el crédito de 2.000 millones de dólares a Corea del Sur en 1998, el más grande de la historia del Banco, se justificó argumentando que era necesario «para preservar los logros en la lucha contra la pobreza» de ese país, amenazados por la crisis financieras—, en realidad se trata de fondos destinados a apoyar la balanza de pagos y evitar el colapso macroeconómico, lo que sitúa al Banco dentro del ámbito de actuación tradicional del FMI.

Ha sido la derecha ultraliberal, en particular en Estados Unidos, la que ha utilizado el aumento de la inversión privada como el argumento más contundente para reclamar una reducción significativa del papel y funciones del Banco Mundial e incluso su disolución. Este planteamiento se inscribe en una crítica más general hacia la ayuda oficial al desarrollo y a toda forma de intervención pública en la economía mundial. Se ha argumentado que el mercado responde a las necesidades de financiación del desarrollo de forma más eficiente, por lo que se reclama la desaparición de la financiación y la ayuda oficial o, en su caso, una reducción y reorientación significativa de ésta. La ayuda al desarrollo y las instituciones que la canalizan, como el Banco Mundial, es irrelevante en el mejor de los casos, y casi siempre contraproducente e incluso dañina. Según esta línea argumental, la ayuda oficial debería desaparecer debido a varias razones: representa una asignación ineficiente de recursos; desalienta o retrasa la adopción de aquellas políticas de liberalización y apertura que harían fluir de forma natural el capital externo y asegurarían su uso eficiente; finalmente, es una forma de competencia desleal con el sector privado, ya que la financiación pública «expulsa» (*crowding out*) al capital privado. A menudo se otorgan fondos a proyectos que son comercialmente viables, y los recursos públicos empleados tienen un coste inferior debido a que cuentan con algún tipo de garantía gubernamental.⁶⁴ También se rechaza la acción internacional para «rescatar» economías en crisis, debido a que genera «riesgo moral» (*moral hazard*): según esta línea argumental, si se asume que los organismos de Bretton Woods acudirán a salvar un país tras otro del colapso financiero, se alientan comportamientos poco responsables en los inversores y en los gobiernos, y se impide que el mercado imponga su disciplina (Sanahuja 2000: 107-112).

Esta crítica considera que el desarrollo es el resultado «natural» de la integración paulatina de las economías nacionales

⁶⁴ Los trabajos del CATO Institute, del American Enterprise Institute y de la Fundación Heritage suelen girar en torno a este tipo de argumentos. En relación al Banco Mundial, ver Bandow y Vásquez 1994: 1-15, CATO 1997 y Schaefer 2000, *passim*.

en un mercado mundial regido, básicamente, por el libre juego de la oferta y la demanda. Desde esta perspectiva, la agenda política de los países en desarrollo coincide básicamente con las exigencias de una globalización dirigida por fuerzas de mercado que operan sin ningún control. Ello supone promover la liberalización de los flujos de capitales y la liberalización comercial unilateral, junto con la adopción de políticas nacionales que permitan atraer la inversión externa y promuevan la competitividad de la economía, incluyendo el «buen gobierno» —un concepto ambiguo que abarca desde la ausencia de corrupción hasta la existencia de un régimen democrático—, el respeto a los derechos de propiedad, y estímulos a la inversión. Desde esta perspectiva, y de forma muy sintética, las instituciones y los procesos clave para el desarrollo no estarían radicados en las Instituciones que canalizan financiación oficial, como el Banco Mundial, sino en la inversión privada, en las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la eventual adopción de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), y en el plano nacional, en la adopción de las políticas del «Consenso de Washington».

Al igual que ocurrió con las imputaciones de las ONG y los movimientos ecologistas, este tipo de críticas no podían pasar desapercibidas para el Banco Mundial. Ante la derecha ultraliberal, el Banco era aún más vulnerable a la crítica porque esta partía de supuestos teóricos e ideológicos muy similares a los que la propia Institución ha estado defendiendo; apuntaban directamente a las contradicciones y a dilemas derivados de la «crisis de relevancia» de la Institución; además, proporcionaron la munición teórica e ideológica en la que se ha basado el «asalto» del Partido Republicano sobre el presupuesto de ayuda externa de Estados Unidos, el principal accionista y contribuyente del Banco, en el marco de las pugnas para lograr el equilibrio presupuestario, y más en concreto, ha servido para justificar los recortes en la contribución de Estados Unidos a la AIF.⁶⁵ En el año 2000, algunos

⁶⁵ Sobre el debate presupuestario en Estados Unidos y su efecto en la ayuda bilateral, ver Sanahuja 1999: 74-85.

de estos argumentos volvieron a aparecer en el informe de la «Comisión Meltzer», presentado al Congreso de Estados Unidos.⁶⁶

El origen de este informe data de 1998. Ese año, la Administración Clinton solicitó al Congreso de Estados Unidos la aprobación de una contribución adicional a los recursos del FMI por un monto total de 18.000 millones de dólares, con el propósito de fortalecer la capacidad de respuesta del Fondo ante las crisis financieras de los mercados emergentes. El Congreso, de mayoría republicana, aprobó esa contribución después de un áspero debate sobre el papel de los organismos multilaterales, la gobernación económica global y el papel de Estados Unidos. Ese debate volvió a poner de manifiesto las tendencias aislacionistas y la desconfianza hacia esos organismos de la derecha republicana.

Uno de los resultados del debate fue la constitución de la «Comisión Asesora sobre Instituciones Financieras Internacionales», a la que se le solicitó un estudio y un pliego de propuestas de reforma del FMI, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el Banco de Pagos Internacionales de Basilea. La Comisión fue presidida por Allen H. Meltzer, y entre sus 11 miembros se encontraban destacados representantes del establishment de Washington. La Comisión tenía un fuerte sesgo neoliberal, y ello explica que el informe final, que se hizo público en abril de 2000, contara con el voto negativo de los tres miembros de trayectoria reformista.

El informe hace una dura crítica de las Instituciones de Bretton Woods y otros bancos multilaterales, y propone cambios radicales en su papel y funciones, en especial para el Banco Mundial. Según la Comisión, el FMI ha prestado demasiada atención a rescatar economías en crisis con «paquetes» financieros multimillonarios, lo que ha generado una falsa sensación de seguridad en los inversores y los Gobiernos —esto es, «riesgo moral» (*moral hazard*)— en vez de ocuparse de mejorar las estructuras financieras en los mercados emergentes. Ante las crisis, la actuación del FMI «es muy costosa, sus

⁶⁶ Ver International Financial Institutions Advisory Commission 2000. Una crítica reformista del Informe en Birdsall 2000. Para un análisis favorable, ver el estudio de Schafer 2000, publicado por la Fundación Heritage.

respuestas muy lentas, su asesoramiento a menudo incorrecto, y se entromete en exceso al intentar influir en la política y la práctica». Respecto al Banco Mundial y otros bancos multilaterales, el Informe destacó sus elevados costes, la baja calidad de sus operaciones, y la contradicción que existe entre sus objetivos declarados —la lucha contra la pobreza— y el destino real de los recursos, ya que entre 1995 y 1999 un 70% de los fondos se concentraron en los países en desarrollo de ingreso medio y más solventes. De forma muy sintética, las propuestas de la Comisión Meltzer son las siguientes:

- El Banco Mundial, junto con los otros bancos multilaterales, debe abandonar sus funciones bancarias tradicionales centradas en facilitar capital de inversión, ya que el sector privado ha asumido de forma más eficiente esa labor, y convertirse en una organización de nuevo tipo, para la que se propone el nombre de «Agencia de Desarrollo Mundial» (*World Development Agency, WDA*), centrada en facilitar asistencia técnica; proporcionar «bienes públicos globales»; y promover la creación de un entorno favorable para la inversión privada. La financiación de esta nueva entidad debe otorgarse mediante donaciones, denominadas «donaciones de reducción de la pobreza» (*poverty reduction grants*), no a través de créditos o garantías. Al no haber actividad crediticia, el capital reclamable de esta nueva organización debería ser menor.
- A tal efecto, en un plazo de cinco años deben cesar todas las transferencias oficiales dirigidas a países que cuentan con acceso a los mercados de capital —cuando así lo indique la calificación de sus emisiones internacionales de bonos— o una renta per cápita anual superior a 4.000 dólares. Los países con una renta per cápita situada entre 2.500 y 4.000 dólares deberán tener acceso limitado a la ayuda oficial.
- Las agencias de desarrollo no deben facilitar crédito ante situaciones de crisis financieras.

- Se debe eliminar la financiación directa y las participaciones accionarial en empresas del Banco Mundial y de otros bancos multilaterales de desarrollo y, en general, toda forma de asistencia para el sector empresarial, para evitar lo que el informe considera «competencia desleal» de los bancos multilaterales con el sector privado. La CFI y el OMGI deben cesar sus actividades.
- Las donaciones de la WDA deben ser abonadas directamente a los proveedores y contratistas de servicios y obras (ONG, empresas locales y transnacionales) y no a los Gobiernos, debido a su escasa eficacia y a los frecuentes problemas de corrupción que minan la ayuda externa.
- La ayuda al desarrollo debe regionalizarse. Deben crearse agencias regionales de desarrollo en lugar de los actuales bancos regionales para Asia y América Latina, y sus funciones deben ser similares a las planteadas anteriormente para la WDA. Las actividades de la WDA en esas áreas deben transferirse completamente a esas agencias regionales. La WDA debe concentrarse en la provisión de «bienes públicos globales» y en las necesidades de desarrollo de Europa, Oriente Próximo y, sobre todo, África subsahariana, hasta que el Banco Africano de Desarrollo (BafD) esté en condiciones de asumir esta tarea.
- Finalmente, debe procederse a una completa cancelación de la deuda multilateral de los países más pobres y endeudados, o países PPME/HIPC.

El informe Meltzer está dominado por la retórica de la pobreza, y contiene algunas propuestas que, tomadas de forma aislada, serían coherentes con una estrategia global más eficaz para lograr las metas internacionales en este ámbito, lo que puede crear cierta confusión respecto a sus verdaderas intenciones y significado. Pero en realidad, lo que se plantea es el desmantelamiento de los bancos multilaterales de desarrollo y con ello, de buena parte del sistema internacional de cooperación y ayuda, y

una privatización casi completa de lo que quedaría de él. Un sistema, que, a pesar de sus manifiestas insuficiencias, es el único instrumento de carácter público que hoy existe para movilizar recursos financieros, públicos y privados, con el objetivo declarado de hacer frente a la pobreza y la desigualdad internacional.

Es importante subrayar que si estas recomendaciones se llevaran a la práctica, la financiación concesional que reciben los países más pobres disminuiría en lugar de aumentar. Medidas como la plena cancelación de la deuda multilateral de los países HIPC, tal y como está planteada en el informe —esto es, sin que medien contribuciones financieras extraordinarias de los países donantes— comportarían un grave deterioro de la posición financiera del Banco y harían más difícil la obtención de capitales a préstamo. Por otra parte, buena parte de los recursos de la AIF y de las «ventanillas blandas» de los bancos regionales de desarrollo procede de los ingresos o beneficios netos obtenidos por estas instituciones. Esos ingresos proceden a su vez, de los préstamos ordinarios en condiciones de mercado dirigidos a los países en desarrollo de ingreso medio, así como del repago de anteriores créditos de la AIF, aunque en la práctica sólo se devuelva una parte del valor real de los mismos debido a su alto grado de concesionalidad.⁶⁷ En el caso de la XII reposición de la AIF, por ejemplo, estas fuentes de recursos suponen cerca del 50% del total. Si desaparecieran, como plantea la Comisión Meltzer, y no se crea ningún otro mecanismo alternativo de movilización de fondos, la única fuente de recursos de la que podría nutrirse la WDA serían las aportaciones de los países ricos con cargo a su presupuesto. Al respecto hay que decir que es muy poco probable que esas aportaciones aumentaran en la cuantía necesaria para suplir los recursos que el Banco Mundial dejaría de aportar, mucho menos para incrementar el volumen total de fondos

⁶⁷ El «elemento de donación» (*grant element*) de los préstamos de la AIF, dirigidos a los países más pobres, puede llegar a ser del 80%, ya que el tipo de interés, inferior al 1%, es mucho más bajo que el vigente en el mercado internacional e capitales, existe un amplio periodo de gracia o carencia, y el plazo de amortización puede ser de hasta 40 años. Un elemento de donación del 80% significa que al final de la vida del crédito el prestatario devuelve sólo el 20% de lo que hubiera tenido que devolver si hubiera obtenido esa misma cantidad en términos de mercado.

transferidos a los países más pobres. Las difíciles negociaciones de la undécima reposición de la AIF, la resistencia de los Estados a aumentar su contribución, reclamando que la AIF «sea autosostenible», y en general el fenómeno de la «fatiga de la ayuda» así parecen indicarlo.

No deja de ser paradójico que estas ideas procedan del país que menos recursos aporta a la ayuda oficial al desarrollo — el 0,1% del PIB, el nivel más bajo de toda la OCDE— y de los círculos intelectuales y políticos de la derecha conservadora y ultraliberal; esto es, de aquellos sectores que, desde el Congreso y el Senado de Estados Unidos, más han hecho para reducir las aportaciones a los organismos multilaterales, incluyendo la AIF, y en general el presupuesto de ayuda, que en 1998 era un 40% inferior al de 1990.

No menos preocupante es la idea de otorgar la ayuda a través de actores privados, sorteando las instituciones públicas que tienen la responsabilidad primordial de ejecutar las políticas públicas de salud y educación y llevar a cabo las inversiones en infraestructura necesarias. En muchos países el problema clave del desarrollo es la debilidad del Estado y de las políticas públicas, a cuya solución no contribuiría en absoluto esta política de privatización de la ayuda. La propuesta parte de una visión muy simplista de los procesos de desarrollo e ignora que la participación del sector público es clave para que las inversiones en salud, educación, o infraestructura, tengan el impacto positivo en el desarrollo esperado, y sean sostenibles a largo plazo.

Como toda burocracia de gran tamaño, el Banco ha reaccionado con lentitud y de forma renuente a los cambios y las presiones externas. Hacia 1994, la Institución aún no había trazado una visión estratégica respecto a su futuro, dando respuesta a la profunda crisis de identidad de la Institución y a las críticas y los requerimientos de reforma de las ONG, de la academia y de los Estados miembros. En julio de 1994, coincidiendo con el 50 aniversario de la creación del FMI y el Banco Mundial, el Presidente Lewis T. Preston presentó la visión que el propio Banco tenía respecto de su presente y futuro a través del documento programático titulado *Abarcando el futuro: el Grupo*

Banco Mundial en los umbrales del siglo XXI (Banco Mundial 1994d). El documento, lejos de ser un diseño estratégico de largo plazo, como sugería el título, se caracterizaba por su marcado tono continuista y autocomplaciente y, según *The Economist*, por estar repleto de obviedades para las que «no hacía falta esperar cincuenta años».⁶⁸ Era, en suma, una justificación de la línea intelectual y práctica mantenida desde mediados de los ochenta, y una débil defensa frente a las voces, cada vez más audibles, que reclamaban la reforma, y a veces el cierre de la Institución.

El documento ofrecía una visión marcadamente optimista de la experiencia de cincuenta años de desarrollo, al recordar que la esperanza de vida, el alfabetismo y la renta per cápita se han elevado, y la pobreza es menor. Se afirma que estos logros no han sido ajenos a los esfuerzos del Banco, que a lo largo de medio siglo ha invertido más de 300.000 millones de dólares en el mundo en desarrollo. La visión del Banco, sin embargo, era muy parcial, pues omitía realidades como el agravamiento de la brecha Norte-Sur, el deterioro ambiental o la deuda externa. Esta última omisión era particularmente llamativa. En este periodo, debido a la presión de organismos de Naciones Unidas, como UNICEF, de algunos gobiernos y de coaliciones de ONG, como EURODAD, se estaba empezando a debatir el problema de la deuda multilateral, del que el Banco Mundial, uno de los principales acreedores, era una parte importante. Como se indicó, éste era una era uno de los principales obstáculos para la recuperación y el desarrollo de los países más pobres, muchos de ellos en África Subsahariana. Debido a la acumulación de deudas con el FMI y el Banco Mundial, muchos de estos países estaban transfiriendo a estos organismos más recursos los que recibían. Sin embargo, tanto el Banco como el FMI se habían negado reiteradamente a reconocer el problema, ya que podría afectar a su posición financiera y a su estatus de «acreedor preferente».

Respecto al futuro, el documento no ofrecía ninguna sorpresa. Se reafirmaba el compromiso con una visión del desarrollo basada en el libre mercado, sobre la cual, según el

⁶⁸ «Fit at fifty?», *The Economist*, 23 de julio de 1994, p. 67.

Banco, «existe consenso mundial». Sin embargo, también se reconoce que el desarrollo, para lograr una reducción efectiva de la pobreza, debe considerar al ser humano «tanto un medio como un fin» del mismo, ser «de amplia base» y «ecológicamente sostenible». Este discurso era, en parte, una respuesta a la aparición del concepto de «desarrollo humano y sostenible». En esta lógica, el Banco estableció cinco prioridades: profundizar la reforma económica para promover el crecimiento; «invertir en la gente» a través de programas de salud y educación más eficientes, de forma que el «capital humano» no imponga restricciones al crecimiento; proteger el medio ambiente; estimular el desarrollo del sector privado para que las economías sean más competitivas en el mercado global; y «orientar a los gobiernos», para que puedan establecer y hacer cumplir las «reglas del juego» que los mercados necesitan para trabajar eficientemente.

Como en otras tomas de posición del Banco, se supone es que estas metas se pueden conseguir simultáneamente y que no existen dilemas ni contradicciones entre ellas, lo que es obviamente irrealizable, tanto desde el punto de vista más general de la economía política, como en la propia práctica del Banco de este periodo. Así lo afirmaron Susan George y Fabrizio Sabelli (1994: 17) en un juicio que es una buena síntesis de la contradicción esencial en la que el Banco se ha debatido durante años: *«Si el Banco pretende cumplir su solemne decisión de que «la reducción sostenible de la pobreza es el objetivo global (...) y el punto de referencia por el que se medirá su actuación como institución para el desarrollo, tendrá que abandonar su obsesión por el mercado. Ni siquiera una institución tan poderosa como ésta puede conciliar unos principios lógicos opuestos y unos objetivos mutuamente excluyentes (...) mientras las decisiones del Banco se basen en lo que dice el mercado, estará condenado a la impotencia respecto a los pobres. Sólo una política diferente puede cambiar la suerte de éstos y promover una «reducción sostenible de la pobreza». No tiene sentido pedir al mercado que cumpla algo para lo que no ha sido hecho».*

El impulso para iniciar el debate sobre el futuro del Banco se originó fuera de la Institución. En 1994 se dio a conocer el

informe del «Comité de Bretton Woods» (Bretton Woods Commission, 1994). Este grupo, presidido por el ex-Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Paul Volcker, contó con una nutrida representación del mundo empresarial y el establishment de Washington. El informe final puede ser considerado el más amplio esfuerzo de reflexión realizado en Estados Unidos sobre el futuro del sistema monetario y financiero internacional y sobre el papel del FMI y el Banco Mundial. Reconociendo el creciente papel de la inversión extranjera, la Comisión abogaba por el acercamiento del Banco al sector privado, señalando expresamente que el Banco «debe cambiar la forma en la que conduce su actuación, insistiendo en su papel como movilizador de recursos, privados y públicos, intelectuales y financieros, más que prestando dinero a los Gobiernos» (Bretton Woods Commission 1994: 2). La Comisión Europea también terció en el debate, y a través de una Comunicación al Consejo y el Parlamento Europeo abogó por «un nuevo Bretton Woods» y la refundación de las instituciones financieras internacionales, en aras de la estabilidad monetaria y financiera, de un crecimiento más equilibrado, de mayores flujos de recursos hacia los países en desarrollo y otras metas más próximas al modelo de integración europeo (Holland 1994).

La iniciativa oficial más significativa se originó en 1994 en el Comité de Desarrollo. En octubre de ese año ese órgano decidió establecer un grupo de trabajo para evaluar, por primera vez, el papel del Banco Mundial y los cuatro principales bancos regionales de desarrollo. Dos años después, ya con James Wolfensohn como Presidente, el Grupo de Trabajo dio a conocer sus conclusiones a través del informe *Serving a Changing World*. Este informe, adoptado al unísono por todos los bancos multilaterales de desarrollo, es probablemente el más ambicioso intento de revisar y poner al día las razones que justifican la existencia y la validez del Banco Mundial y de otros bancos regionales, a partir de sus propias visiones e intereses. Este informe combina voluntad de cambio y de preservación del statu quo, ya que pretende adaptar su papel y funciones al cambiante escenario de la financiación del desarrollo, y con ello, preservar en lo posible la relevancia e

influencia de estas Instituciones, y con ellas, de los países industrializados que dominan sus órganos de Gobierno. Como se verá, ello se ha traducido en una marcada orientación de mercado y, al tiempo, en mantener metas de largo plazo de reducción de la pobreza. Esa doble agenda, en la que siguen estando presentes las contradicciones que han condicionado la actuación del banco desde su creación, intentaba salir al paso de las críticas formuladas por las ONG internacionales, por algunos gobiernos prestatarios, y por la derecha ultraliberal. También pretendía algo tan difícil, si no imposible, como satisfacer a todos sectores y partes interesadas en la actuación del Banco y dar respuesta a sus intereses, que no siempre son coincidentes, y a menudo contradictorios.

En lo esencial, este informe proponía centrarse en las siguientes funciones: en el plano nacional, en primer lugar, el Banco debería promover la adopción de políticas económicas y marcos regulatorios favorables al mercado y a la inversión extranjera, y financiar las inversiones necesarias —en infraestructura, capital humano...— para la plena integración de los países en desarrollo en el mercado global. Financiación y condicionalidad, de esta forma, son dos facetas de una misma política. Ello explicaría el fuerte aumento de la condicionalidad visible en la década de los noventa y su expansión a áreas políticas y de otra índole, a través de la actuación en el ámbito de la «gobernación» o «buen gobierno».

En segundo lugar, en el ámbito internacional el argumento principal para la intervención del Banco y sus recursos financieros es que éstos constituyen un instrumento para la corrección de las fallas o imperfecciones del mercado (Fitzgerald 1998: 3). Las políticas de ayuda al desarrollo y la cooperación internacional permiten afrontar las «externalidades» negativas de un mercado mundial cada vez más integrado, especialmente en aquellos ámbitos en los que la acción gubernamental no es suficiente. Entre ellas se encontrarían los problemas ambientales globales o el tráfico de drogas ilegales. En este mismo plano se situarían las crisis asociadas a la inestabilidad financiera global, que se atribuye a una información insuficiente y a las debilidades regulatorias de

los Estados, con lo que se justifican los «paquetes» financieros (bail-outs) con los que se intenta atajar las crisis y acudir en rescate de economías nacionales en quiebra, al tiempo que se sale al paso del argumento liberal del «riesgo moral» (*moral hazard*), por el que se rechaza este tipo de intervenciones. En el plano social, la ayuda también constituye una «red de seguridad» (*safety net*) internacional que intentaría atenuar los costes sociales, que se considera transitorios, de las políticas de ajuste y reforma económica adoptadas en ese proceso de integración en la economía global.

El Banco intentó una ambiciosa «refundación» doctrinal de la ayuda al desarrollo con el estudio *Assessing Aid. What Works, what doesn't and why* (Banco Mundial 1998a). El estudio parte de un modelo elaborado por David Dollar y Craig Burnside que relaciona la eficacia de la ayuda en términos de crecimiento con el marco de políticas del país receptor, concluyendo que ésta es eficaz allí donde existe estabilidad macroeconómica, ausencia de corrupción y en general, «buen gobierno». El argumento de fondo es que es más importante el marco general de políticas que el destino concreto de los fondos, tal y como lo define el donante y su condicionalidad, pues la ayuda es fungible. Por esta razón, aboga por una mayor selectividad de la ayuda, y que ésta se asigne preferentemente a países con «buenas políticas».

Esta conclusión es plenamente consistente con la afirmación de que el papel del Banco Mundial, y en general de la ayuda al desarrollo, es subsidiario respecto del mercado. El problema es que no proporciona una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de ayuda en el mundo de la postguerra fría. Estos argumentos, además, pueden llegar a ser utilizados como eficaz coartada teórica para la reducción de la ayuda por parte de unos donantes renuentes a aumentar el gasto público, mediante el argumento circular de que si un país no adopta «políticas correctas» para asegurar el «buen gobierno» y eliminar la corrupción, etc..., es inútil otorgar ayuda; y que una vez adopta las reformas necesarias, el capital privado acudirá de forma natural y la ayuda tendrá un papel residual o incluso llegará a no ser nece-

saría, lo que a la postre se justificaría su desaparición tendencial de los circuitos financieros que conectan el Norte y el Sur.

No es objeto de este libro adentrarse en el debate sobre la eficacia de la ayuda y sus fundamentos doctrinales, pero es oportuno señalar que, sin necesidad de remitirse al marco teórico de este estudio, que es muy cuestionable (ver Edwards 1999: 220-233; Sanahuja 2001: 106-115), el modelo Dollar-Burnside ha sido criticado por sus inconsistencias metodológicas y existen otros estudios que llegan a conclusiones diferentes y permiten afirmar que la ayuda es eficaz incluso en contextos políticos desfavorables, y que por ello hay razones suficientes para que se asigne en función de la pobreza, y no del comportamiento del receptor (Hansen y Tarp 1998, Beynon 1998, y Alonso 1999: 93-109)

Ante el cambiante escenario de la financiación del desarrollo, desde finales de los ochenta el Banco Mundial ha intentado asumir un nuevo papel: el de «catalizador» de la inversión privada. Con ese propósito se ha impulsado un fuerte crecimiento de su afiliada para la empresa privada, la Corporación Financiera Internacional (CFI); la expansión de las Garantías de Inversión y de los «créditos sindicados» con otras instituciones financieras, públicas y privadas; y en general una mayor orientación al sector privado de sus políticas sectoriales todas las áreas, desde la energía y los transportes a la salud y la educación.

El apoyo al mercado ha sido, como se ha indicado, una constante en la historia del Banco, pero tradicionalmente ello se traducía en apoyar la creación de las infraestructuras, las instituciones y los marcos reguladores adecuados para el desarrollo empresarial, y en especial de la inversión extranjera. Estas actuaciones eran compatibles con los estatutos del BIRF, que establecen que sólo se puede conceder préstamos a los gobiernos. El apoyo directo al sector privado quedó en manos de la Corporación Financiera Internacional (CFI), pero la actividad de esta institución era relativamente pequeña en relación a otros integrantes del Grupo Banco Mundial. En 1990 otorgó 1.500 millones de dólares en préstamos y garantías, lo que suponía menos del 10% del volumen total de fondos otorgado por el Grupo en ese año.

A principios de los noventa Estados Unidos presionó a favor de una intervención más decidida en apoyo del sector privado, proponiendo, entre otras medidas, un cambio de estatutos que permitiera la financiación directa de empresas, y que se destinara a ese fin nada menos que el 50% del crédito total del Banco. En esencia, con esta propuesta se intentaba transformar la Institución en algo muy parecido a un banco mercantil de titularidad pública. Ello suponía orientar las operaciones por criterios de rentabilidad empresarial, en perjuicio de las metas de desarrollo social y de lucha contra la pobreza que desde 1990 volvían a presidir las actividades del Banco. Tras intensas discusiones sobre el papel del Banco Mundial, estas iniciativas no llegaron a prosperar. El propio Banco se opuso, alegando que el crédito directo al sector privado sería contraproducente: al no contar con la garantía gubernamental del país prestatario, ello deterioraría la cartera de crédito y la favorable calificación de riesgo de la Institución, lo que se traduciría en un encarecimiento de sus préstamos. Esta argumentación, habitual en el arsenal dialéctico del Banco, no es muy sólida. Esa calificación depende, como se ha indicado, de la garantía gubernamental que respalda las emisiones de bonos y los empréstitos del Banco. Según Richardson y Haralz (1994: 28), en realidad el argumento estaría encubriendo la resistencia de la Institución a cualquier cambio de los Estatutos, debido a que ello haría peligrar la notable autonomía que otorga a sus directivos.⁶⁹

Aunque esta reforma radical fue descartada, el sector privado ha ocupado desde entonces un lugar preeminente en las políticas del Banco Mundial. En 1991 se adoptó una estrategia global en este ámbito (Banco Mundial 1991); en 1993 se estableció la Vicepresidencia para Finanzas y Desarrollo del Sector

⁶⁹ Estas propuestas remiten a la particular configuración del último vástago de la familia de los bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado en 1990 para apoyar el proceso de transición a los países del Este, que tiene asignado a priori un 60% de sus recursos como préstamos no garantizados para empresas privadas. En el caso del Banco Mundial, un estudio del Overseas Development Council (ODC) de Washington mostró que en el Banco Mundial este tipo de política sería muy ineficiente y costosa. Ver Richardson y Haralz 1994: 25-30.

Privado; se fortaleció la coordinación entre el BIRF y la CFI; con carácter piloto, se llevaron a cabo 20 «Evaluaciones del Sector Privado» (*Private Sector Assessments*) en otros tantos países; y la Corporación Financiera Internacional (CFI) se convirtió en la entidad del Grupo Banco Mundial de más rápido crecimiento. Entre 1990 y 1995 se duplicó el volumen de sus operaciones, de 1.500 millones de dólares a 3.000 millones; esto es, del 7% al 14% del volumen total de crédito. A través de préstamos sindicados, estos recursos lograron movilizar importantes flujos de capital privado a los proyectos con participación de la CFI, especialmente en el campo de las infraestructuras. En ese mismo periodo, los proyectos con participación del capital privado patrocinados por la CFI pasaron de 4 a 28, y los recursos privados movilizados cada año, de unos 1.000 millones de dólares a 7.500 millones.⁷⁰

En 1994, por último, se decidió promover un mayor uso de las garantías de inversión a través de un programa de Garantías del BIRF más amplio y flexible que el ya existente en la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). Las garantías del BIRF eran un instrumento contemplado en los Estatutos pero poco utilizado, puesto que la primera garantía no se emitió hasta el año 1984, dentro de una operación de cofinanciación o «préstamo-B». Aunque en 1989 se lanzó el Programa Ampliado de Operaciones de Cofinanciación, y en 1994 sólo representaban el 1% de las operaciones.⁷¹ Con un mayor uso de las garantías se pretendía facilitar la participación de los bancos comerciales y los operadores financieros privados en proyectos rentables, pero que requerían préstamos con periodos de vencimiento más prolongados que los que estaba dispuesta a asumir la banca privada o en los que había factores de riesgo «político» —básicamente, cambios en el marco regulador o incumplimientos contractuales de los gobiernos— que podrían ser cubiertos por una institución multilateral.

⁷⁰ «Dam Good Business this, chaps», *The Economist* 26 de agosto de 1995, p. 65.

⁷¹ Ver el documento *Mainstreaming of Guarantees as an Operational Tool of the World Bank* (Banco Mundial 1994c), aprobado por el Directorio Ejecutivo el 8 de septiembre de 1994, y «All of a sudden every banker is a World Banker», *The Economist* 27 de julio de 1996, p. 63.

El nuevo programa de Garantías se desarrolló con rapidez —entre 1994 y 1997 se aplicó a ocho grandes proyectos de telecomunicaciones y energía, con un coste total de 10.000 millones de dólares—, pero desde sus inicios ha estado acompañado por un intenso debate sobre sus costes y su eficacia. Como ha señalado Percy Mistry (1995: 77-79), el uso de Garantías ha planteado gran número de problemas prácticos y ha sido objeto de una intensa polémica respecto a su validez. Una Garantía del Banco reduce los costes financieros del capital privado que se moviliza para u proyecto, pero éstos, en muchos casos, siguen siendo más elevados que los préstamos de esa Institución. El Instrumento, en la práctica, no es aplicable en los países más pobres o insolventes. Además, la actividad crediticia del Banco no puede exceder ciertos límites, que cubren tanto los créditos como las Garantías. No se trata de recursos adicionales, y además generan cargas que condicionan la obtención de créditos destinados a otros sectores de inversión, incluyendo las áreas sociales. Las nuevas garantías del BIRF, a diferencia de las ofrecidas por la CFI, exigen una contragarantía gubernamental, por lo que supone una transferencia de riesgo del inversor privado hacia el Banco Mundial, y de éste, al país prestatario.⁷² El programa, finalmente, se vio afectado por disputas entre el BIRF, la CFI y el OMGI. Aunque el BIRF sólo actuaría en los casos en que las otras instituciones del Grupo no pudieran hacerlo, no había una clara delimitación de funciones. El personal del BIRF no favoreció el uso de un instrumento con el que tenía menos capacidad de controlar los proyectos en relación los créditos tradicionales, y los países prestatarios se resistieron a aceptar que el acceso a los mercados de capital fuera contingente a las garantías del Banco, tija que podía dar paso a una nueva forma de dependencia (Mistry 1995. 79).

⁷² Para un análisis detallado de las posibilidades y límites de las Garantías del Banco Mundial, ver Richardson y Haralz 1994: 30-44.

5

**LA ETAPA WOLFENSOHN Y LA RENOVACIÓN DEL
BANCO MUNDIAL (1995-2000)**

5.1 Vientos de cambio: la Presidencia de James D. Wolfensohn y las primeras iniciativas de reforma

Tras el fallecimiento de Lewis Preston, la administración Clinton propuso como candidato a la Presidencia del Banco para el periodo 1995-2000 a James D. Wolfensohn, un financiero de origen australiano, pero con nacionalidad estadounidense, con el propósito de que estuviera al frente de la Institución durante dos mandatos y dispusiera del tiempo suficiente para llevar a cabo una profunda reforma de la misma. Ese objetivo se logró, en parte, en septiembre de 1999, cuando el Directorio Ejecutivo reeligió a Wolfensohn como Presidente para el periodo 2000-2005. Anteriormente, sólo Eugene Black y Robert McNamara habían servido dos mandatos consecutivos. Por el ambicioso programa de reformas iniciado, es muy probable que al término de su segundo mandato James D. Wolfensohn sea recordado, junto con Black y Mcnamara, como uno de los Presidentes que más influencia ha ejercido en el Banco a lo largo de su historia.

En la pugna por la Presidencia, Wolfensohn se impuso a otros candidatos prestigiosos, como Stanley Fischer —Subdirector del FMI desde 1994, y en 2000 candidato estadounidense a la Presidencia del FMI, ante el poco hábil intento de Alemania de situar a Caio Koch-Wesser al frente de esta Institución—, o Lawrence H. Summers —que llegaría a ser Secretario del Tesoro de la Administración Clinton en 1999, después de ser Vicesecretario en ese Departamento—, cuya candidatura no fue bien aceptada debido a su polémica gestión como Economista-Jefe del Banco entre 1991 y 1993, que incluyó la filtración a la prensa del célebre memorándum interno, ya citado, sobre el traslado de industrias contaminantes a los países en desarrollo.⁷³

Frente a otros aspirantes al cargo, Wolfensohn fue presentado como «el candidato de la austeridad». Por su carisma personal y sus antecedentes profesionales, se le consideró apto para reformar una Institución sumida, como se indicó, en una grave crisis de identidad y funciones, y hacer frente al asalto

⁷³ «Party Gone», *The Economist*, 11 de marzo de 1995, p. 82.

ideológico y político de la derecha ultraliberal y de ONG y movimientos sociales críticos. Como Black, era un banquero prestigioso y tenía una sólida reputación en Wall Street. Wolfensohn había trabajado con Solomon Brothers, fundó su propia empresa, James Wolfensohn Inc., había amasado una considerable fortuna personal y era un profundo conocedor de las finanzas internacionales. Pero al tiempo, era el candidato de una administración demócrata con cierta sensibilidad a los problemas del desarrollo y la pobreza. Apenas un año antes, a instancias de la administración republicana de George Bush, el Banco estaba considerando dejar atrás el objetivo de la lucha contra la pobreza —una meta desprestigiada por una práctica que la desmentía a diario—, orientarse decididamente a apoyar el sector privado, y convertirse en algo muy parecido a un banco mercantil convencional, aunque de titularidad pública. Con Wolfensohn, como se verá, el Banco mantuvo la marcada orientación hacia el sector privado de su antecesor, pero al mismo tiempo la lucha contra la pobreza pasó a ocupar un lugar mucho más prominente en el discurso y la práctica de la Institución.

En relación a este objetivo, la analogía adecuada no sería Black, sino McNamara. Obviamente, la marcada orientación anti-comunista de este último no ha estado presente en las ideas y la visión del nuevo Presidente, pero al igual que McNamara, Wolfensohn abordó la lucha contra la pobreza como un imperativo moral, y se ha mostrado capaz de definir la misión y la razón de ser del Banco en términos idealistas, no exentos de una fuerte carga retórica. En las puertas de la sede del Banco en Washington y en su página principal en Internet puede verse, en un lugar prominente, el lema «Nuestro sueño es un mundo sin pobreza». En diversas ocasiones Wolfensohn afirmó que la misión del Banco es lograr que aparezca «una sonrisa en el rostro de un niño».

Black y McNamara, el banquero ortodoxo ligado a Wall Street y el misionero comprometido con la salvación de los pobres, representan, en sus dos extremos, las dos personalidades contradictorias que han marcado la vida del Banco desde su

creación.⁷⁴ En muchos aspectos, Wolfensohn encarna simultáneamente ambas personalidades, y su proyecto de reforma de la Institución puede verse como el intento de legitimar la existencia del Banco como institución de desarrollo al servicio de los pobres, y al tiempo mantener su integridad financiera y su relevancia en el cambiante escenario de las finanzas internacionales, dominado por el protagonismo del sector privado. Como se verá, en ese intento Wolfensohn no ha logrado escapar a los condicionantes institucionales del Banco, y a la contradicción esencial en la que esta Institución se ha debatido desde su creación: intentar ser un intermediario financiero solvente y responder a los legítimos intereses de sus accionistas y de los tenedores de bonos del Banco, y al mismo tiempo ser una institución de ayuda al desarrollo que lucha contra la pobreza y está al servicio de los excluidos. Como se ha señalado en estas páginas, incluso en los periodos en los que la lucha contra la pobreza ha sido el objetivo declarado del Banco Mundial, esa contradicción elemental se ha resuelto a favor de los intereses de los ricos y los poderosos. Esta situación no debiera sorprender, pues responde a la particular conformación institucional del Banco, y a la forma en la que se distribuye el poder y la riqueza en el seno de la Institución y entre los países que la integran. Sin dejar de reconocer los importantes cambios institucionales registrados en el periodo Wolfensohn, éste no ha sido una excepción.

En cualquier caso, la capacidad de liderazgo, el carisma y la habilidad que Wolfensohn ha desplegado en las relaciones públicas y ante los medios de comunicación se han mostrado particularmente útiles para una Institución que necesitaba urgentemente restaurar su imagen externa, emprender una profunda reforma institucional, infundir ilusión en un personal desmotivado, y recomponer las relaciones con sus principales accionistas y prestatarios —en especial el Congreso de Estados Unidos, dominado por sectores republicanos reacios a toda institución multilateral— y con otros actores y partícipes de las actividades de la Institución, como el capital privado, las ONG y la

⁷⁴ En relación a estos dos perfiles, ya tratados en este libro, ver la caracterización incluida en el libro *Bankers with a Mission* (Krasker 1996).

opinión pública. Pero la mercurial personalidad del Wolfensohn también tiene facetas poco favorables. En un punzante artículo publicado en 1995, *The Economist* calificaba al nuevo Presidente de «diva del desarrollo», en referencia a María Callas, por su inclinación a aparecer en los medios, su personalismo, su fuerte temperamento y su inseguridad, que a menudo le impide aceptar las críticas, especialmente cuando considera que ha hecho todo lo que está en su mano para hacer frente a un problema.⁷⁵

Desde su toma de posesión el 1 de junio de 1995, con la que se convertía en el noveno Presidente del Banco Mundial, Wolfensohn desplegó una actividad incesante y se implicó en algunos de los problemas más acuciantes que en ese momento enfrentaba la Institución. Entre esos problemas se encontraban las presiones para lanzar una iniciativa internacional de reducción de la deuda externa —en especial la deuda multilateral— de los países más pobres y endeudados, y la amenaza, por parte de la mayoría republicana en el Congreso de Estados Unidos, de reducir drásticamente la contribución de ese país a la undécima reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF-XI). La propuesta del Congreso para 1996 suponía una reducción del 40% respecto a los compromisos adquiridos por Estados Unidos. Esa reducción podría ser secundada por otros donantes, renuentes a asumir más cargas de las debidas en la financiación de la AIF, y a la postre poner en peligro la viabilidad de la AIF.⁷⁶ Finalmente, en marzo de 1996 se logró el acuerdo para la AIF-XI, que incluyó la creación de un «fondo interino» para colmar la brecha financiera causada por la disminución de las aportaciones estadounidenses.

La deuda externa de los países más pobres había estado presente en las reuniones del Grupo de los Siete y en el debate público internacional desde finales de los años ochenta, en parte debido a la presión ejercida por agencias de Naciones Unidas, en particular UNICEF, y de redes internacionales de ONG como EURODAD. Ante la magnitud del problema se sucedieron diversas propuestas de reprogramación y reducción de la deuda —el «tratamiento de Toronto» de 1988; el «tratamiento de Trinidad» de

⁷⁵ «The New Diva of Development», *The Economist*, 5 de octubre de 1996, p. 92.

⁷⁶ «Hurting the poor», *The Economist*, 14 de octubre de 1995, p. 110.

1990; el «tratamiento de Londres» de 1991; el «tratamiento de Nápoles» de 1994, y en general los denominados «mecanismos tradicionales de alivio de la deuda»— que, por la lentitud con la que se implementaron y la falta de consenso entre los acreedores, apenas lograron resultados tangibles (Daseking y Powell 1999: 10-11). A lo largo de 1995 y 1996 Wolfensohn logró el apoyo de algunos Gobiernos (Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Holanda y los países nórdicos) para lograr un nuevo consenso entre los países acreedores del «Club de París», y establecer un nuevo esquema de reducción de deuda en el que el Banco Mundial y el FMI tuvieran un papel central. Finalmente, en las reuniones anuales de las organizaciones de Bretton Woods de septiembre de 1996 el Comité Interino y el Comité de Desarrollo respaldaron la «Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados» (PPME). Como se indica más adelante, estas decisiones representaban un giro de 180 grados respecto a la posición oficial del Banco en 1994, que negaba la existencia de un problema de deuda multilateral (Bökkerink y Hees 1998: 323-325).

Al mismo tiempo, Wolfensohn desplegó una «política de gestos» con la que intentó poner de manifiesto su voluntad de reforma. Poco después de ocupar el cargo, Wolfensohn decidió cancelar los préstamos para la central hidroeléctrica Arun III, en Nepal (ver el apartado 1.7). Este proyecto mostraba lo poco que se había aprendido a partir del caso Narmada: aunque había sido criticado por el Panel de Inspección, que había detectado serias deficiencias técnicas y financieras, el personal del Banco seguía siendo partidario de llevarlo a cabo. Como se indicó anteriormente, en los proyectos hidroeléctricos de Bio Bio, en Chile, el nuevo Presidente solicitó evaluaciones independientes y propuso reforzar el sistema de salvaguardas del Banco, de forma que se extendieran a las actividades de la Corporación Financiera Internacional (CFI), hasta entonces al margen del mismo. Wolfensohn también decidió suspender un controvertido proyecto de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la multinacional petrolera Royal Dutch Shell en el territorio Ogoni, en Nigeria, tras las masacres perpetradas por la Junta militar de ese país y el asesinato, en noviembre de 1995, de Ken Saro-Wiva y otros ocho

ambientalistas que habían cuestionado la devastación ambiental y las violaciones de los derechos humanos que comportaba la actividad petrolera en ese territorio. Estas decisiones, que fueron acogidas favorablemente en diversos sectores, fueron una clara señal dirigida al personal de la Institución, a los gobiernos prestatarios y a las ONG respecto a la seriedad de las intenciones de cambio de la nueva Presidencia, y una clara indicación de la importancia que se otorgaba a los mecanismos e instancias de supervisión y control de calidad, y en concreto al Panel de Inspección.⁷⁷ A esta instancia se le agregó un nuevo «Grupo de Garantía de Calidad» (*Quality Assurance Group, QAG*), presentado por Wolfensohn como «elemento clave» para impulsar una nueva «cultura de la eficacia» en las actividades del Banco.

En los primeros meses de mandato Wolfensohn también realizó una extensa gira por África, Asia, América Latina y el este de Europa. En poco más de un año visitó 40 países —cifra que se eleva a un centenar en los cinco años de su primer mandato—, en un claro intento de mejorar las relaciones con los gobiernos de los países prestatarios. Pero la apretada agenda de estos viajes también incluyó contactos directos con el personal de los proyectos, las organizaciones ejecutoras y los beneficiarios directos. Estas visitas aportaban evidentes réditos en cuanto a la visibilidad del Banco y su nuevo Presidente en los medios de comunicación, pero también revelaban un inusual interés en conocer directamente las actividades de la Institución, y un cambio significativo respecto a los Presidentes anteriores, muy poco dados a ausentarse de la sede de la Institución en Washington, y por ello muy dependientes de la información procedente del personal directivo, que en distintas ocasiones había mostrado la tendencia a falsear los hechos en función de distintas lógicas burocráticas.

Convencido de que los problemas del Banco eran de substancia más que de imagen, Wolfensohn no se limitó a los gestos espectaculares y a la frenética actividad desplegada en los primeros meses en el cargo para hacer frente a los problemas más

⁷⁷ «The World Bank: a welcome new development», *The Economist*, 26 de agosto de 1995, p. 66.

inmediatos, y pronto se anunció un programa de reforma de mediano y largo plazo orientado a lograr, según planteó la nueva Presidencia, una mayor «eficacia en el desarrollo» (*Development effectiveness*) y centrar la atención en los resultados tangibles de sus actividades y no en los medios, para superar una cultura institucional hasta entonces centrada en la aprobación de préstamos (*approval culture*), y no en su impacto real; a orientar el Banco a las necesidades de sus clientes y mejorar su capacidad de respuesta a sus demandas; a mejorar la rendición de cuentas y la responsabilidad institucional ante accionistas y clientes; a estrechar los lazos con todas las partes interesadas en la actuación del Banco mediante una política de «asociación»; y asegurar para el Banco el liderazgo indiscutido en los asuntos del desarrollo, a través de la excelencia profesional y el aprendizaje continuo. En última instancia, como señaló el propio Wolfensohn, la reforma responde al imperativo estratégico de superar la crisis de relevancia de la Institución y adaptarla al cambiante escenario del desarrollo internacional de los años noventa.⁷⁸

5.2 Poniendo la casa en orden: Wolfensohn y la reforma administrativa

Desde la publicación del «informe Wapenhams» en 1992, los graves problemas de eficacia del Banco se han relacionado, como se indicó, con inercias burocráticas y con una cultura institucional que primaba el proceso sobre los resultados, más que con la orientación de las políticas del Banco. Hacia 1995 el establishment de Washington consideraba que en lo esencial, la reforma del Banco aún estaba pendiente.⁷⁹ Este diagnóstico, asumido en lo esencial por el Presidente Wolfensohn, es uno de los puntos de

⁷⁸ Ver «Wolfensohn Debut: a 'Sunrise' or 'Sunset' for the World Bank?», *News and Notices for World Bank Watchers*, noviembre de 1995, pp. 9-12, y «Wolfensohn Lays Out Future Directions of World Bank», Nota de Prensa 96/521, 10 de octubre de 1996.

⁷⁹ Una muestra significativa de ello es el informe de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos presentado al Congreso en 1995 sobre las reformas del Banco Mundial. Ver Oficina...1995, en especial 2-6.

partida de la radical reforma administrativa emprendida por el nuevo Presidente de la Institución. Por consiguiente, la reforma administrativa es parte de una estrategia más amplia para mejorar la eficacia de la institución, introducir una cultura y una práctica basada en resultados tangibles, y en definitiva es parte de la respuesta del Banco al debate sobre la eficacia de la ayuda que ha dominado el decenio de los noventa. No es, sin embargo, el único factor causal. Al igual que ocurrió con la drástica reorganización de 1987, también ejercieron una considerable influencia las presiones del Congreso, de las ONG y de la opinión pública de Estados Unidos, que exigían una reducción del gasto y una mayor rendición de cuentas por parte del Banco.

En el proceso de reforma cabe identificar dos fases. La primera se extendió de 1995 a 1997. Centrada en la reorganización administrativa, se basó en iniciativas de corto plazo, dio lugar a un áspero enfrentamiento entre la Presidencia y el personal de la Institución y se saldó con una grave crisis de confianza y más de un año de caos y desorganización interna. En la segunda fase, de 1997 hasta 2000, se llevó a cabo un programa de reforma comprehensivo y de largo plazo conocido como el «Pacto Estratégico» (*Strategic Compact*). Hay que subrayar que este último representa una de las más importantes iniciativas lanzadas por el Banco en el periodo Wolfensohn, y, al ser fruto de un acuerdo con el Directorio Ejecutivo, en ella se ha puesto en juego buena parte del prestigio y el capital político de su Presidente.

Poco después de acceder al cargo, James Wolfensohn nombró cinco Directores Gerentes situados entre el Presidente y los Vicepresidentes, en lo que puede ser interpretado como un intento de someter a mayor control a las Vicepresidencias, que se estaban convirtiendo en «baronías» que actuaban sin coordinación y de forma poco integrada, en especial las Vicepresidencias regionales con responsabilidades operacionales directas. También se constituyó un «Grupo de Dirección del Cambio» (*Change Management Group*) con el mandato de realizar un diagnóstico de los problemas institucionales y elaborar un plan de reorganización

de la Institución de acuerdo con los objetivos que se mencionaron en el apartado anterior.⁸⁰

Estas iniciativas dieron lugar a una dinámica de reuniones, talleres y debates internos que recorrieron la estructura administrativa de arriba a abajo. Sin embargo, el ímpetu inicial de la reforma se fue extinguiendo en la maraña burocrática del Banco, y ante la actitud de desconfianza o de abierta oposición de parte de los directivos, que procedían del círculo de Stern —incluyendo algunos de los nuevos Directores Gerentes—, y del personal de rango intermedio y bajo, que constataba la gran distancia que existía entre el discurso de cambio de Wolfensohn y la proliferación de reuniones y debates, por un lado, y por otro lado la realidad de la gestión cotidiana, que seguía las mismas prácticas y estaba a cargo de los mismos directivos de siempre. A principios de 1996 se hablaba abiertamente de «cansancio del cambio» (*change fatigue*) (Caufield 1996: 328). En marzo de ese año Wolfensohn convocó a una reunión interna a 300 directivos de alto nivel, y en una dura alocución mostró su decepción y criticó la resistencia al cambio de un personal «atrincherado en la inercia», «cínico» y «desconfiado», «falta de compromiso», y sin «espíritu de equipo». En su alegato Wolfensohn declaró «*No se qué más puedo hacer.. Les suplico que piensen sobre ello*». ⁸¹

Pese al desánimo aparente de estas aseveraciones, el proceso de reforma no se detuvo. En 1996 Wolfensohn lanzó un ambicioso programa de formación para directivos impartido por prestigiosas universidades y escuelas de negocios, como INSEAD, Harvard y Stanford, en el que hasta 2000 habían participado más de 500 funcionarios del Banco. Como dato significativo, el programa incluía una estancia de una semana en una aldea o en barrio marginal en un país en desarrollo, conviviendo con los pobres, se supone que con el propósito de que esos directivos conocieran directamente, quizás por primera vez, las situaciones con las que deberían trabajar.

⁸⁰ Ver *News and Notices for World Bank Watchers* n° 12, enero de 1996, pp. 15 y n° 13, abril de 1996, pp. 8-10.

⁸¹ «Meeting of President Wolfensohn with Senior Management», 12 de marzo de 1996, (documento interno).

También a mediados de 1996 se contrató a KPMG, una conocida firma de consultoría, para diseñar una nueva estructura administrativa. Como resultado, se estableció un complejo organigrama matricial que, aunque no alteraba las Vicepresidencias y otros niveles de dirección, suponía una completa reorganización de los departamentos geográficos y sectoriales. La nueva estructura se basaba, en primer lugar, en 6 grandes departamentos regionales —África, Asia Oriental y Pacífico, Asia Meridional, Europa y Asia Central, Latinoamérica y el Caribe, y Oriente Próximo y Norte de África— que agrupaban entre 55 y 60 departamentos nacionales (*Country Departments*) con responsabilidades operacionales directas. La principal innovación, sin embargo, era la creación de 4 «Redes Técnicas» sectoriales cuyo contenido coincidía con las grandes prioridades declaradas del Banco:⁸²

- Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (*Poverty Reduction and Economic Management*, PREM), incluyendo cuestiones sectoriales como sector público, política de género, y lucha contra la pobreza.
- Desarrollo Humano (*Human Development*), que incluye política de población, nutrición, educación y salud.
- Finanzas, Desarrollo del Sector Privado e Infraestructura (*Finance, Private Sector Development & Infrastructure*, FPSDI), que incluye el sector financiero, energía y transporte.
- Desarrollo Social y Ambientalmente Sostenible (*Environmentally and Socially Sustainable Development*, ESSD), responsable de medio ambiente, desarrollo rural, participación, relaciones con las ONG y reconstrucción post-conflicto.

Las «Redes Técnicas» son, básicamente, grandes agrupaciones de personal con una especialización sectorial, disponibles para prestar servicios según las demandas de los Departamentos Nacionales, y su dotación presupuestaria es

⁸² Meses más tarde los servicios administrativos centrales fueron reorganizados como Red Técnica, con lo que su número se elevó a cinco.

pequeña. Se subdividen en unidades sectoriales, en «Familias» regionales y en grupos para cada país. Los Departamentos Nacionales tienen poco personal, pero al ser los responsables directos de los proyectos, tienen la mayor parte de los recursos financieros.⁸³ Estos Departamentos contratan los servicios del personal de las Redes Técnicas, imputando los costes al presupuesto de cada proyecto. Ese personal se integra en los equipos de trabajo (*Task Teams*) de los proyectos, junto con el personal local y los consultores externos.

Según Wolfensohn, la nueva estructura pretendía alcanzar varios objetivos de forma simultánea: hacer del Banco una entidad más orientada a la demanda, mejorar la calidad y la relación coste-eficacia, superar las barreras geográficas y de departamento, de forma que todo el personal compartiera la misma visión y estrategia, asegurar el carácter transversal del saber y la experiencia —según el eslogan de Wolfensohn, convertirse en un *knowledge bank*—, y situar a un mayor número de empleados en actividades de primera línea. La reorganización también pretendía establecer un nuevo marco de incentivos para el personal. En cierta forma, la reforma ha creado un «mercado interno» de servicios en el que los funcionarios del Banco adscritos a las Redes Técnicas deben competir, individualmente y en equipo, para obtener contratos de los Departamentos Nacionales. Las remuneraciones se definieron en función de los resultados, y aquellos empleados que no lograran contratos podrían ser despedidos.

En realidad, con el nuevo organigrama se producía una redistribución del poder y los recursos que favorecía a los Departamentos Nacionales, y debilitaba a las áreas técnicas. Económicamente dependientes de los poderosos *Country Managers*, los técnicos responsables de medio ambiente, participación, desarrollo social o relaciones con las ONG tenían en

⁸³ Según el informe del ejercicio 2000 del Banco Mundial, el presupuesto administrativo se elevó a 1.379 millones de dólares. Las redes técnicas disponen de 129 millones de dólares, los departamentos regionales, de 780 millones, y las actividades de investigación y formación del Instituto del Banco Mundial y de Economía del Desarrollo, de 92 millones.

este nuevo organigrama mucha menos influencia y capacidad de asegurar el cumplimiento de las políticas operacionales. Este hecho, según destaca Bruce Rich (1999: 42), suponía que el Banco situaba la autoridad y el poder en las instancias en las que estaba más arraigada la vieja «cultura de la aprobación de préstamos», debilitando las instancias técnicas que debían asegurar el cumplimiento de las políticas de salvaguarda y todos aquellos elementos que, desde el punto de vista del desarrollo, aseguraban la calidad de las intervenciones: la sostenibilidad ambiental, la participación social, o el fortalecimiento de capacidades locales. En términos de control de calidad, la reforma administrativa no era coherente con el compromiso de Wolfensohn con la «calidad» y la «eficacia en el desarrollo», aunque, eso sí, pudiera responder en mucha mayor medida a las «demandas de los clientes»; esto es, de Gobiernos prestatarios preocupados por obtener fondos, pero habitualmente renuentes a aceptar la creciente condicionalidad ambiental, social y política que el Banco Mundial ha ido desarrollando.

Por otro lado, el sistema de imputación de costes a los proyectos, en el que se repercutía todo lo necesario para sostener las Redes Técnicas, comportaba gastos elevados en el capítulo de personal. A menudo, los Departamentos Nacionales han recurrido a consultores externos para reducir gastos, ya que estos suelen ser más baratos, y en ocasiones pueden ser financiados por fondos de consultoría establecidos por los principales donantes.

El nuevo sistema de incentivos pretendía zarandear a los sectores más inmovilistas e ineficientes, que se veían obligados a tomar la misma medicina que se recetaba a los países en desarrollo a la hora de emprender la reforma del sector público. Pero ello trajo los problemas que suelen aparecer en contextos de alta inestabilidad laboral: una competencia feroz por los empleos y por los nombramientos para los Departamentos más atractivos — África, por ejemplo, no es una responsabilidad apetecible porque las posibilidades de éxito son mucho más bajas—, y un clima de desconfianza que hacía difícil el trabajo en equipo. La inseguridad laboral a menudo se vio agravada por otras medidas de la Presidencia. En julio de 1997, por ejemplo, se le pidió a todos los

directivos intermedios la carta de renuncia, y que volvieran a solicitar sus puestos. Hubo decenas de despidos, de traslados a oficinas en los países prestatarios, y en casos extremos, como el Departamento de África, fueron relevados la mitad de los Directores Nacionales. La ansiedad y el temor a perder el empleo fue más acusado entre los funcionarios de países en desarrollo, ya que el despido significaba perder la visa otorgada a los funcionarios internacionales y abandonar Estados Unidos, lo que impedía encontrar otra ocupación atractiva. La situación fue comparada con el juego de las sillas musicales, en el que siempre hay menos sillas que jugadores y se va expulsando a aquellos que no logran sentarse cuando la música se interrumpe.

Según observadores externos, se trató de una reestructuración caótica, comparable a la desastrosa reorganización de 1987, de la que el Banco nunca se recuperó. Como diez años antes, se abatió como un tornado sobre la organización destruyendo carreras, relaciones, la moral y la confianza, sin que a corto y medio plazo hubiera mejoras apreciables en la eficacia y la calidad de las operaciones.⁸⁴ En 1997 la Asociación del Personal del Banco declaró que la moral nunca había estado tan baja. En diciembre de ese año una encuesta realizada a más de 5.000 trabajadores del Banco revelaba que sólo el 21% —13 puntos menos que en una encuesta similar en 1993— valoraba positivamente las relaciones de confianza entre el personal y la dirección. Sólo una quinta parte del personal percibía el Banco como una organización «bien coordinada» y con un «ambiente cooperativo», y el 25% de los encuestados aún no sabía si pertenecía a una Red Técnica o no.⁸⁵

Con los primeros meses de 1997 la reforma entró en una nueva fase. En marzo de ese año Wolfensohn presentó al Directorio Ejecutivo el «Pacto Estratégico» (*Strategic Compact*), un amplio programa de inversión con cargo a los ingresos

⁸⁴ «Chaotic reorganization at the World Bank», *News and Notices for World Bank Watchers* nº 18, agosto de 1997, pp. 1-4. Ver también «World Bank staff hit by low morale,» Robert Chote, *Financial Times*, 19 de septiembre de 1997, y Rich 1999: 59-60.

⁸⁵ Encuesta realizada por Kraut Associates 1997: 2-3, 11.

operacionales del Banco, de tres años de duración, para mejorar la eficacia y convertir la lucha contra la pobreza en un «eje transversal» presente en todas las actuaciones del Banco. El Pacto Estratégico delineó una ambiciosa visión del Banco como una Institución *«moderna; con capacidad de respuesta; altamente profesional; que opera a través de asociaciones (partnerships); que proporciona un conjunto singular de servicios de alta calidad a sus clientes; que sirve de catalizador de la colaboración entre el sector público y el privado; capaz de vincular a distintas agencias de desarrollo; que construye capacidad y conocimiento para toda la comunidad del desarrollo; con un personal empoderado; todo ello con el propósito de reducir la pobreza y promover el desarrollo»* (Banco Mundial 1997e, 2000d: 8-9). Se trataba, en palabras de Wolfensohn, de «ser los mejores en el desarrollo».

Según se indicó, el «Pacto Estratégico» no era un programa completamente nuevo; se trataba, más bien, de «profundizar y acelerar» el esfuerzo de renovación que ya estaba en marcha. El coste de este esfuerzo singular era de unos 250 millones de dólares, que suponían un incremento de en torno al 10% del presupuesto administrativo ordinario de la Institución, junto con otros 150 millones para financiar entre 500 y 700 jubilaciones anticipadas. Aproximadamente 135 millones se destinarían a asegurar la plena incorporación de la lucha contra la pobreza en todas las operaciones del Banco, y a «fortalecimiento de la capacidad». Entre las iniciativas concretas que se financiarían con cargo a estos fondos se encontraba la introducción de Planes de Acción Social en las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS); la iniciativa de Fortalecimiento de las Capacidades en África; un amplio programa de lucha contra la corrupción; las «asociaciones» con el sector privado; el desarrollo de los productos del Banco, incluyendo nuevas modalidades de préstamo y asistencia técnica, y el proyecto de un fondo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (ver apartado 4.6); un nuevo sistema de manejo de la información y el conocimiento; la revisión del «ciclo de proyecto», y nuevos instrumentos de supervisión y control de calidad. En cuanto a metas verificables, el

Pacto Estratégico pretendía mejorar la tasa de éxito de los proyectos del 66% logrado en 1996 al 75% en 2000.

Al solicitar la aprobación de esos recursos, Wolfensohn se comprometió ante el Directorio Ejecutivo a realizar un examen de coste-eficacia de las actividades del Banco que permitiera situar el presupuesto del ejercicio 2001 en una cuantía similar en términos reales a la de 1997. Aunque se trataba de una cifra relativamente modesta, algunos Gobiernos se opusieron a un nuevo incremento de los gastos de una Institución que ya contaba con una plantilla de unas 8.000 personas, unos gastos operacionales cercanos a 1.000 millones de dólares, y unos indicadores de eficiencia que se situaban por detrás de los correspondientes a otros bancos multilaterales (Institute of Development Studies 2001: 43). Después de década y media de prédicas a los gobiernos prestataarios sobre el ajuste y la austeridad, y en un periodo en el que los países industrializados estaban recortando el gasto público y las redes de seguridad social, era difícil de aceptar que el Banco pidiera más dinero para hacer realidad los cambios que se había estado prometiendo desde hacía cinco años, tras la publicación del «Informe Wapenhams» (Rich 1999: 50-59). Wolfensohn logró vencer estas resistencias poniendo en juego todo su capital político y su prestigio. Ante los medios de comunicación, Wolfensohn había logrado personalizar los cambios de la Institución, presentándose como el reformador audaz que se enfrenta, en desigual combate, con una burocracia atrincherada en sus intereses y sus privilegios. En los últimos meses Wolfensohn había anunciado repetidas veces que no estaba dispuesto a continuar en el cargo si no lograba hacer avanzar la reforma. Algunos Directores Ejecutivos se sintieron sometidos a una especie de chantaje: si el Pacto no se aprobaba y Wolfensohn dimitía, la reforma podía sufrir un revés fatal, y se atribuiría la responsabilidad a la mezquindad y la cortedad de miras de unos accionistas renuentes a otorgar los recursos necesarios.⁸⁶

⁸⁶ «World Bank defends \$570 million restructure plan», Patti Waldmeir, *Financial Times*, 21 de febrero de 1997, p. 6, y «Under Pressure, World Bank Plans to Trim Revamping Cost», *The New York Times*, 28 de marzo de 1997, p. 28.

Según el balance preliminar del Pacto Estratégico presentado por el Banco en la Asamblea General realizada en Praga en octubre de 2000 (Banco Mundial 2000e: 24), su puesta en práctica aceleró el proceso de reforma, y en concreto significó lo siguiente:

- Revisión de las políticas sectoriales: el énfasis en la eficacia no se ha limitado a la supervisión y el control de calidad de los proyectos (ver siguiente apartado). En una amplia gama de sectores, se emprendió un proceso de revisión de las políticas operacionales. Esa revisión, que en 2000 aún estaba en curso, abarcó el medio ambiente, el sector forestal, de energía, desarrollo social, salud, infraestructuras —de obligada mención es la revisión de la política de grandes embalses, reseñada en secciones anteriores—, reasentamiento forzoso, y políticas de ajuste. En el proceso de revisión y posterior reformulación de estas políticas se han abierto espacios de consulta y debate público con las ONG, la academia, el sector privado y otros partícipes de las actividades del Banco. Aunque sean insuficientes, es preciso reconocer que esa apertura no tiene precedentes en la historia del Banco.
- Reforma del ciclo de proyecto, los métodos de programación y los instrumentos de crédito: se han introducido algunos cambios en las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS), uno de los principales marcos de programación del Banco, con el propósito de asegurar la plena incorporación de la lucha contra la pobreza y las cuestiones ambientales, y ampliar la consultas previas a su formulación a actores no gubernamentales. Durante mucho tiempo la CAS fue uno de los documentos más celosamente ocultos del Banco, pero en julio de 1999 el Directorio Ejecutivo decidió que puede hacerse público si el Gobierno lo solicita. Respecto a los instrumentos de crédito, se han diversificado y flexibilizado a través de nuevas modalidades de préstamo. En el otoño de 1997 el Directorio Ejecutivo aprobó la creación de dos tipos de «préstamos adaptables»: los Préstamos de Aprendizaje e

Innovación (*Learning and Innovation Loans, LIL*), de rápido desembolso, pequeña cuantía y orientados a actividades piloto, y los Préstamos para Programas Adaptables (*Adaptable Program Lending, APL*), que proporcionan apoyo para programas de desarrollo de largo plazo cuyo contenido concreto puede variar en función de contextos cambiantes. En octubre de 1998 el Directorio Ejecutivo aprobó otros nuevos instrumentos de crédito: los Préstamos Programáticos de Ajuste Estructural (*Programmatic Structural Adjustment Loans, PSAL*), dirigidos a apoyar reformas estructurales de largo plazo señaladas en las CAS, y los Préstamos Especiales de Ajuste Estructural (*Special Structural Adjustment Loans, SSAL*). Estos últimos son créditos de gran cuantía y desembolso rápido, reservados a países relativamente más avanzados para hacer frente a situaciones de crisis repentina, como las que a finales de la década atravesaron Argentina y Brasil.

- Descentralización del personal y la gestión: en 1997 sólo 4 responsables de Departamentos Nacionales se ubicaban en las oficinas del Banco en el país. En 1999 eran 24 de un total de 51. En ese mismo periodo el personal de los Departamentos Nacionales residente en el país prestatario pasó del 33% al 43%. Respecto al conjunto del personal del Banco, esa proporción pasó del 28% al 33%. Se trata de un cambio significativo habida cuenta del tradicional centralismo del Banco Mundial, ya que durante muchos años la mayoría del personal se ubicó en sus oficinas centrales en Washington. También en este periodo la CFI aumentó el número de oficinas en países en desarrollo de 25 a 70. En este proceso de descentralización descansa, en parte, la mayor «orientación al cliente» que el Banco ha pretendido lograr en este periodo.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Banco: en julio de 1999 entró en servicio un nuevo sistema informático que unificaba los 160 sistemas y bases de datos independientes con las que el Banco operaba hasta ese momento. También se ha puesto en funcionamiento,

junto con las Naciones Unidas y con INTELSAT, un sistema de videoconferencia que enlaza la sede de Washington con 65 oficinas nacionales. También se reformó la política de recursos humanos y continuó la diversificación del personal, con mayor participación de no economistas o *Nessies*, profesionales de países en desarrollo y mujeres, con el objetivo de duplicar en el 2003 el número de mujeres en puestos de dirección y llegar al 19% del total de este tipo de puestos.

Otros cambios relevantes se sitúan en el ámbito de las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza, en las que ha habido modificaciones importantes, no exentas de ambigüedades y controversia; en lo referido a las estrategias e instrumentos de reducción de la deuda externa bajo la Iniciativa PPME; en las relaciones con las ONGD, y en la lucha contra la corrupción. Estas cuestiones, junto con las referidas a evaluación y supervisión, se tratan en las siguientes secciones de forma más pormenorizada.

Es difícil determinar hasta qué punto se han logrado los objetivos planteados por las reformas administrativas y el Pacto Estratégico, que se evaluará en 2001. Existen claros indicios de que esos objetivos sólo se han logrado parcialmente. Según se indica en el siguiente apartado, los indicadores de calidad presentados por el Departamento de Evaluación de Operaciones o por el QAG muestran que en 2000 ya había mejoras perceptibles. Pero las percepciones de buena parte del personal del Banco en ese mismo periodo parecen indicar otra cosa. Un documento interno del personal de la región de Oriente próximo y norte de África (MENA) que circuló en enero de 2001 revelaba el alto grado de insatisfacción del personal con la sobreposición de mandatos sin respaldo presupuestario y la ausencia de orientaciones y prioridades claras, como resultado de la acumulación de iniciativas de alto perfil del Presidente Wolfensohn y de su deseo de contentar a todas las partes interesadas en las actividades del Banco; la falta de cohesión entre los directivos; y el clima de temor causado por el estilo de dirección de Wolfensohn, que impedía la crítica y la libre expresión de ideas discordantes, y el riesgo de ser despedido

en cualquier momento. El documento señalaba abiertamente que el nuevo organigrama matricial propuesto por KPMG había fracasado, y que el personal nunca había estado tan desmoralizado.

Al finalizar el periodo de aplicación del «Pacto Estratégico», el Banco se ha encontrado ante la necesidad de cumplir los compromisos financieros asumidos ante los Estados miembros y el Directorio Ejecutivo, y elaborar un presupuesto para el ejercicio 2001 con una reducción del 4% respecto del año anterior, que está obligando a un ajuste interno que se ha mostrado doloroso. Esa reducción, aunque imputable al Pacto, puede ser el preámbulo de nuevos recortes debido a la apreciable reducción del volumen de crédito y de los ingresos operacionales que anuncia el nuevo escenario de la financiación del desarrollo. En un artículo de diciembre de 2000 *The Economist* señalaba la ironía que existe en el hecho de que el Banco, que suele ser pródigo en consejos sobre la reducción del gasto público, está probando su propia medicina, y está dando abundantes ejemplos de lo que no debe hacerse: recortes generalizados, en vez de reducciones selectivas; el recurso a fondos de contingencia, en vez de medidas estructurales...⁸⁷ Esa reducción presupuestaria plantea nuevos riesgos operacionales, ya que puede debilitar los mecanismos ya descritos que aseguran la calidad de los proyectos.

5.3 El compromiso de Wolfensohn con la calidad y la eficacia: del «Informe Wapenhams» (1992) al «Informe Meltzer» (2000)

La introducción de nuevos mecanismos de control de calidad, el énfasis en la eficacia y el renovado compromiso con la evaluación son uno de los componentes centrales de lo que Jordan (2000: 1) llama «la revolución Wolfensohn». La situación que encontró Wolfensohn tras tomar posesión explica la importancia concedida a esta cuestión. Por citar un dato significativo, en 1996, según el Departamento de Evaluación de Operaciones, el 33% de los

⁸⁷ «Tasting his own medicine», *The Economist* 2 de diciembre de 2000, p. 100.

proyectos presentaba problemas serios de implementación. En África, esa proporción se elevaba al 57%.⁸⁸

El Banco Mundial siempre se ha presentado como una institución financiera rigurosa y eficaz en la gestión y los resultados de sus acciones, debido a que, según suele alegar en sus documentos, realiza un detallado análisis previo de las propuestas, y no aprueba un crédito hasta que comprueba que es viable tanto desde el punto de vista técnico como financiero. Esta afirmación, sin embargo, es difícil de verificar debido a las características singulares del Banco Mundial y de sus clientela, compuesta básicamente por sus Estados miembros. En un banco convencional, la proporción de créditos incobrables o fallidos constituye un indicador bastante aproximado de la calidad de su cartera de créditos y de su solvencia financiera. Ello se refleja, a su vez, en la calificación de riesgo de la Institución y, en directa relación con ello, en el tipo de interés que tiene ofrecer a sus depositantes, y que a su vez habrá de repercutir en sus prestatarios. En el Banco Mundial, sin embargo, esos criterios son de difícil aplicación: aunque haya impagados, existe una garantía implícita de los Estados miembros sobre el total de los recursos que el Banco toma prestados para poder actuar —el llamado «capital reclamable»—. Además, existe una garantía soberana del Estado prestatario —una exigencia de los préstamos del Banco— que asegura el cobro del préstamo aunque el proyecto fracase. Es cierto que el Banco realizaba evaluaciones de parte de los proyectos, pero estas eran insuficientes y además se llevaba a cabo desde instancias internas. Todo ello daba lugar al riesgo evidente de que se descuidara el diseño y la ejecución de cada operación de préstamo. ¿Hasta qué punto ese riesgo se había materializado?

Poco después de llegar al Banco Mundial en 1991, el Presidente Lewis Preston detectó los crecientes problemas de implementación de la cartera de proyectos del Banco y el creciente número de proyectos fallidos. Con el propósito de identificar los factores que estaban reduciendo la calidad de los proyectos, solicitó a Willi Wapenhams, Vicepresidente del Banco, la

⁸⁸ Datos de OED citados en *News and Notices for World Bank Watchers* 14 de junio de 1996, pp. 10-12.

elaboración de un estudio comprensivo al respecto. Presentado en 1992, el Informe Wapenhams, titulado *Effective Implementation: Key to Development Success*, aportaba datos alarmantes: existía un deterioro «gradual pero sostenido» en la cartera de créditos del Banco: la proporción de proyectos que presentaban problemas importantes durante su ejecución se había duplicado entre 1981 y 1991, pasado del 11% al 22% del total, y la proporción de proyectos que no finalizaban con éxito se había más que duplicado, hasta llegar al 37,5%. En cierta medida, los problemas radicaban en los países prestatarios, ya que en sólo un 22% de los convenios de préstamo se habían cumplido las condiciones estipuladas. Ahora bien, las principales causas de la decreciente calidad de los proyectos se encontraba en «problemas profundamente arraigados» en el Banco, incluyendo «la tendencia sistemática y creciente» a establecer tasas de rentabilidad «excesivamente optimistas» en la fase de evaluación ex-ante de los proyectos; la inclinación a considerar esas evaluaciones como meros «instrumentos de marketing» para conseguir la aprobación de los proyectos; y la preocupación excesiva por firmar nuevos compromisos, en perjuicio del seguimiento de los proyectos en ejecución. En parte, estos problemas eran la expresión de la tendencia del Banco a mantener el dinero en circulación y «prestar a toda costa», de un sistema de incentivos para el personal en el que se premiaba la contratación de nuevos créditos y no su impacto real, y de lo que se denominó la «cultura de la aprobación de préstamos» ya mencionada.

El informe Wapenhams tuvo un efecto demoledor en la imagen de rigor y eficacia del Banco. Motivó una rápida respuesta institucional —un nuevo informe, en el que se detallaba un amplio conjunto de medidas para asegurar una gestión más rigurosa del «ciclo de proyecto»—, pero como ponen de manifiesto los datos recogidos por el OED en 1996, apenas hubo mejoras en cuanto a la tasa de proyectos satisfactorios, y la «cultura de la aprobación de préstamos» permaneció sin cambios.

Poco después de Wapenhams, el Banco tuvo que afrontar un nuevo escándalo de gestión que puso en tela de juicio sus procedimientos y sistemas de control. En 1989 el Directorio

Ejecutivo aprobó un presupuesto de 186 millones de dólares para la construcción de una nueva sede, con capacidad para albergar todas las dependencias de la Institución, entonces dispersas en unos 20 edificios distintos en Washington. En mayo de 1993 se supo que el coste real se elevaría a 250 millones —esto es, un 56% más—. El Presidente Lewis Preston se vio obligado a realizar una investigación interna, que encontró «mala gestión» y «conducta desviada», y se saldó con el despido de un alto funcionario y sanciones a otros. Cuando el edificio se terminó, en 1994, su coste real fue de 314 millones de dólares. El escándalo de la sede planteó nuevas dudas sobre la calidad de la gestión del Banco: si éste no era capaz de cumplir un presupuesto en un lugar como Washington, donde podían hacerse estimaciones de costes bastante fiables, ¿que podría estar pasando en el volátil entorno político y económico de muchos de los países en desarrollo en los que el Banco desarrolla sus operaciones?⁸⁹

Estos antecedentes ayudan a entender la importancia que el Presidente James Wolfensohn otorgó a la mejora de efectividad de las operaciones del Banco, y su insistencia en promover una nueva orientación hacia los resultados. Aunque el Banco cuenta con un Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), Wolfensohn estableció en 1996 una nueva instancia de evaluación de alto nivel, el Grupo de Garantía de Calidad (*Quality Assurance Group*, QAG). Desde el año 1997 este Grupo evalúa el impacto en el desarrollo y en la reducción de la pobreza de unas 150 operaciones en curso o finalizadas, que se entiende constituyen una muestra representativa de las carteras del Banco, a través del denominado «Examen Anual sobre el desempeño de la Cartera de Proyectos» (*Annual Review on Portfolio Performance*, ARPP). El informe de síntesis de 1997 del QAG, que no se hizo público, reconoce en un tono muy crítico la incapacidad crónica del Banco de aprender de sus propios errores, la «desconexión» que existe entre las valoraciones previas de la factibilidad de un proyecto, y la visión generalmente mucho más optimista que se presenta para

⁸⁹ Ver «200.000 child immunizations in the Third World: Smoked out», *The Economist*, 29 de mayo de 1993, p. 108, y «For the World Bank, Cost-Cutting begins with a New Lease», *Washington Post*, 18 de diciembre de 1994, p. 2.

lograr que el prestamo sea aprobado. Este hecho se explica, según el Informe, por la «presión por prestar» propia de un Banco; por el miedo a suscitar reticencias en el «cliente»; esto es, el Gobierno prestatario; y por que se sigue creyendo que el volumen de prestamo es el indicador más próximo de la contribución efectiva al desarrollo (Rich 1999: 15-17). El informe también reveló que los problemas eran imputables, en parte, a las deficiencias en la supervisión y el seguimiento: el 25% de los proyectos en ejecución no había sido revisado desde el año anterior, y un 12% en un periodo superior a 12 meses, pese a que se recomienda una revisión anual como mínimo. El QAG también constató que en una tercera parte de los proyectos «problemáticos» no se había adoptado ninguna acción correctiva en un año. La explicación de esta actuación negligente parece encontrarse en una cultura institucional que percibe un cambio en un proyecto como un indicador de fracaso (Jordan 2000: 2).

Las medidas previstas por el «Pacto Estratégico» parecen haber arrojado visibles mejoras en la calidad de las operaciones. Según el Departamento de Evaluación de Operaciones, en el ejercicio 1999 la tasa de proyectos con resultados satisfactorios pasó del 60% al 77% entre 1995 y 1999, y la proporción de proyectos en situación de riesgo del 33% al 19%. Los informes del QAG de 1998 y de 1999 también registraron algunas mejoras significativas.

¿Significa esto que la «revolución Wolfensohn» está cumpliendo sus objetivos? Aunque esa sea la tendencia, la situación está aún lejos de ser satisfactoria. Por ejemplo, según el QAG, en 1999 más del 50% de los préstamos tenía problemas de «sostenibilidad»; esto es, no había garantías de que sus resultados perduraran cuando terminase la actuación del Banco. Estos problemas también fueron resaltados por el «Informe Meltzer», de la Comisión Asesora sobre las Instituciones Financieras Internacionales, publicado en marzo del 2000. Como se ha señalado, los resultados del Informe Meltzer están sesgados por la visible orientación neoliberal de su Presidente, y por partir de un mandato del Congreso dominado por la derecha republicana, que no oculta su aversión a las instituciones públicas

internacionales, a sus dirigentes,⁹⁰ y su interés en desmantelarlas o reducir su influencia. Por ello, se deben tomar con bastante cautela. Pero el hecho es que la Comisión Meltzer, partiendo de datos suministrados por el propio Banco, afirmaba que entre el 55% y el 60% de los proyectos de inversión no logran sus objetivos, y que esta tasa era considerablemente más alta en los países más pobres, hasta llegar a un asombroso 73% en el caso de África subsahariana. Estos datos no afectan a los préstamos de ajuste y/o apoyo a la balanza de pagos, que han llegado a ser más de la mitad de los fondos comprometidos, lo que hace aún más confusa esta cuestión. Por otra parte, la mayoría de las evaluaciones se realizan en el momento en el que se hacen los últimos desembolsos. Sólo el 5% de los proyectos de inversión del Banco son evaluados entre 3 y 10 años después de su finalización, lo que significa, según la Comisión Meltzer, que el Banco Mundial se caracteriza por una «baja efectividad»; que las actividades de evaluación del Banco Mundial tienen «poca credibilidad»; que se sabe muy poco sobre el impacto real y la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo; y que pese a todos los cambios iniciados, lo importante sigue siendo aprobar préstamos (la denominada *approval culture*), que los fondos se gasten correctamente, y que el préstamo sea devuelto en tiempo y forma, más que la efectividad de los resultados y su impacto en el desarrollo sostenible y en la reducción de la pobreza. Aunque el Informe puede ser visto como un ataque directo al intento del Presidente Wolfensohn de orientar las operaciones a los resultados, el hecho es que las propias evaluaciones del Banco proporcionan un fundamento sólido a esas críticas.

⁹⁰ Hay que recordar que James P. Wolfensohn fue designado por el Presidente Clinton, y su visión del desarrollo y del papel del Banco Mundial en la economía global está más cerca de los demócratas que de los republicanos de extrema derecha que dominan los comités relacionados con la política exterior en el Congreso y el Senado de Estados Unidos; Una anécdota significativa al respecto es la siguiente: con motivo de la crisis asiática, el Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el Republicano Jesse Helms, se refirió a Michel Camdessus, ex-Director Gerente del FMI, y para amplios sectores todo un símbolo del capitalismo neoliberal, como «ese socialista francés».

5.4 La estrategia de lucha contra la corrupción, en un contexto de liberalización y debilitamiento del Estado

Durante años, la corrupción ha sido una cuestión difícil de abordar para el Banco Mundial y, en general, para el conjunto de los actores de la cooperación al desarrollo. Cuestionar la corrupción en los países receptores de asistencia podía llevar a un enfrentamiento con el Gobierno o con otros actores locales (Strange 1999: 160), y ello podría poner en peligro los intereses, estratégicos, políticos o económicos del donante, y en particular de empresas de países industrializados involucradas directa o indirectamente en prácticas corruptas. En este como en otros ámbitos, los donantes han estado aprisionados por el «dilema de la condicionalidad»: si el receptor no sigue el comportamiento esperado por el donante, éste puede suspender la ayuda, pero entonces el donante también pierde el único instrumento que le permite influir en el receptor y satisfacer sus propios intereses, que a menudo se colocan por delante del desarrollo y la honestidad de las autoridades del país receptor.

A mediados de los años noventa las resistencias a enfrentarse a este problema han ido cediendo, en parte porque ya no es necesario encubrir a dirigentes del Tercer Mundo que, aunque corruptos, se alineaban con Occidente frente al bloque del Este; y sobre todo, por la creciente preocupación sobre el llamado «buen gobierno» y, en concreto, sobre la corrupción como factor condicionante de las políticas de desarrollo y la eficacia de la ayuda.

En septiembre de 1996, en su discurso ante la Asamblea General del Banco Mundial y el FMI, el Presidente Wolfensohn se mostró dispuesto a romper este tabú y anunció el compromiso del Banco a luchar «contra el cáncer de la corrupción». Las razones alegadas en esta declaración no eran nuevas, aunque sí lo era su reconocimiento a ese nivel político: que la corrupción está directamente relacionada con la equidad, ya que daña en mayor medida a los más pobres, al debilitar el crecimiento y desviar recursos públicos que no alcanzarán a los que más los necesitan; que debilita el apoyo social que necesita la ayuda al desarrollo; que dificulta el acceso al capital privado de los países en

desarrollo; y en lo referido a las actividades del propio Banco, es una obligación derivada del carácter fiduciario de la Institución respecto de los Estados miembros.

En septiembre de 1997 el Directorio Ejecutivo aprobó la nueva estrategia contra la corrupción, que se desplegaría a tres niveles: en el propio Banco y sus actividades; en las políticas de desarrollo y la actuación del Banco a nivel de país; y en el plano internacional. La estrategia situaba el problema de la corrupción en el contexto más amplio de la gobernación y la gestión del sector público, abordada también en el Informe sobre el desarrollo Mundial de 1997, centrado en el papel del Estado en el desarrollo, y en el marco de la revisión de las políticas de ayuda y desarrollo abordada por el Banco Mundial en ese periodo a través de del estudio sobre la eficacia de la ayuda *Assessing Aid*, o del «Marco Comprehensivo de Desarrollo» lanzado en 1998 por el Presidente Wolfensohn, que se examina en los siguientes apartados. La estrategia, por último, se llevó a la práctica mediante los «Planes de Acción Anticorrupción» adoptados en los ejercicios 1999 y 2000, que se han traducido en más de 600 acciones desarrolladas en un centenar de países.

El primer componente de la estrategia, como se indicó, afecta al propio Banco. La cuestión no es baladí. El Banco Mundial es el principal contratista internacional, con más de 45.000 contratos de obra y de suministro de bienes y servicios al año, por un total de unos 40.000 millones de dólares. De esa cantidad, en torno al 55% es contratación local, y el resto son licitaciones internacionales. El Banco cuenta con procedimientos de licitación abiertos y competitivos debido a la presión que ejercen los principales Estados miembros, que no admitirían que se discrimine a las empresas del país al otorgar un trato de favor a las de otro país. Ello no impide comportamientos cuestionables desde el punto de vista de la transparencia y la limpieza de los procedimientos de contratación, como el lobby corporativo, que ejercen empresas especializadas radicadas en Washington, ni el riesgo de actuación interesada por parte de los consultores que realizan las actividades de preinversión y que suelen allanar el camino para ulteriores contratos de obras, bienes y servicios. Otro

problema importante es el limitado alcance de las auditorías internas, que en la mayor parte de los casos se limitan a cuestiones administrativas, y no a comprobar si los fondos se han utilizado para los fines previstos.

En lo que se refiere a las contrataciones locales, en ocasiones los controles del Banco han fallado estrepitosamente. Un estudio publicado en 1997 reveló que alrededor del 30% de los fondos otorgados por el Banco a lo largo de tres décadas al gobierno de Indonesia, uno de los principales clientes del Banco, habían sido malversados (Winters 1997: 29). En ese mismo año Business Week informó que una quinta parte de un préstamo de 500 millones de dólares a la Federación rusa para la reforma del sector del carbón no estaba adecuadamente justificado y había indicios de que había sido malversado (Matlack 1997: 52-54). Según refleja un estudio de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos (2000: 6), algunas de estas situaciones han sido reconocidas por el propio personal del Banco.

En este ámbito, ¿Qué medidas se han adoptado? Con financiación procedente del Pacto Estratégico, se han reforzado los controles internos y se han realizado actividades de fortalecimiento de las capacidades locales para la ejecución y la supervisión de los proyectos; se ha adoptado un código ético para los funcionarios responsables de las compras y suministros, y en mayo de 1998 se estableció un Comité de Supervisión del Fraude y la Corrupción con la responsabilidad de investigar las alegaciones de corrupción del personal del banco y de los contratos financiados por el Banco, con el apoyo de sistemas de denuncia escrita y por vía telefónica en las que se garantiza el anonimato. El resultado de las investigaciones no es desdeñable: 44 compañías y 40 personas físicas han sido inhabilitadas —algunas de forma permanente— para acceder a contratos del Banco, y en 1998 se despidió a dos funcionarios de la Institución por esta causa. Más allá de las sanciones concretas, con estas medidas el Banco ha lanzado una señal clara a sus contratistas y funcionarios.

El Banco también ha intentado incorporar la preocupación por la corrupción a su programación nacional a través de las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS). Desde 1999 las CAS

deben incorporar una valoración de la situación respecto a posibles prácticas corruptas del Gobierno. A partir de 1998, con el Acuerdo sobre la XII Reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF-XII), el «buen gobierno» es uno de los elementos que se valoran a la hora de determinar el nivel de préstamos a un país. Ya es posible hablar de la gobernación como uno de los componentes de la condicionalidad del Banco, pero la corrupción como tal no lo es aún, y mucho menos como para que el Banco suspenda sus programas en un país.

El segundo componente de la estrategia, el apoyo a las políticas de lucha contra la corrupción en los países prestatarios, se basa en gran medida en los programas ya existentes de gobernación y reforma del Estado, en campos como la gestión del sector público, el fortalecimiento del poder judicial, y de la administración fiscal. La innovación radica, más bien, en las actividades de concienciación dirigidas a distintos sectores políticos y sociales, y en cursos y seminarios sobre periodismo de investigación y supervisión parlamentaria.

Finalmente, en el plano internacional el Banco ha impulsado el trabajo con otros bancos multilaterales, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y participa como observador en la Convención contra el Soborno de la OCDE.

El despliegue de la estrategia contra la corrupción marca un hito en las políticas del Banco, y no se debe menospreciar su importancia. Pero también hay que señalar el marcado contraste que existe entre la elevada retórica moral adoptada, y la debilidad de las medidas prácticas previstas, que se basan casi exclusivamente en la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional, y que no contempla la suspensión de los desembolsos o las sanciones salvo en casos muy graves de corrupción (Sweeney 1999: 112). Rusia, por ejemplo, sigue siendo un importante cliente del Banco, y Camerún, pese a ser uno de los países más corruptos del mundo según Transparencia Internacional, no ha sido excluido de los préstamos del polémico proyecto de construcción del oleoducto Chad-Camerún.

También hay que contemplar que estos esfuerzos son contradictorios respecto de las políticas de liberalización,

privatización y desregulación —en especial la liberalización de los mercados financieros y de los movimientos internacionales de capital— impulsadas por el Banco y su institución hermana, el FMI. En muchos casos, la adopción de estas políticas se ha realizado de forma apresurada, sin contar con marcos reguladores adecuados, y/o con Estados débiles para asegurar el cumplimiento de la Ley. Es evidente que estas políticas no son *per se* la causa de prácticas corruptas, pero el hecho es que favorecen la irrupción y el crecimiento de la corrupción y de otras actividades delictivas conexas, como las relacionadas con el narcotráfico o las mafias y la delincuencia internacional organizada (Strange 1999: 158). Las políticas de descentralización que el Banco ha alentado en muchos países también crean condiciones favorables para que irrumpa o se afiance la corrupción. Aunque estas políticas pretenden fomentar la participación y la democracia a nivel local, y a menudo lo logran, también pueden reforzar el caciquismo.

Para ilustrar la gravedad de estos problemas, que ponen en cuestión todo el enfoque de gobernabilidad del Banco Mundial y su política anticorrupción, se podría recurrir al caso extremo de la Federación Rusa o de otras Repúblicas ex-soviéticas. Pero en otros muchos «mercados emergentes» las privatizaciones han estado minadas por el tráfico de influencias y el amiguismo, han favorecido a intereses empresariales muy cercanos al poder político, y han dado origen a un «capitalismo de compadreo» (crony capitalism) muy alejado de los modelos abstractos de libre competencia que guían la actuación de las Instituciones de Bretton Woods. También son muy reveladoras en este sentido las crisis bancarias y los escándalos financieros que han jalonado el decenio de los noventa en numerosos países en desarrollo y en transición. En la concepción prevaleciente en el Banco Mundial durante años, la «reforma del Estado» era casi sinónimo de la reducción de su tamaño, con poca o ninguna atención a la eficacia, la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos. Ello se ha traducido en un visible deterioro en las capacidades de gobernación y la vigencia del Estado de derecho. Las medidas de ajuste fiscal a menudo han significado una fuerte caída de los salarios de los empleados públicos, con el

consiguiente deterioro de la moral y la ética de estos trabajadores y la generalización de la «mordida» y de prácticas análogas.

En este contexto, la actuación del Banco Mundial, como la de otras organizaciones internacionales, es patéticamente débil frente a las posibilidades de malversación y ocultamiento de fondos que brinda la observancia de la soberanía nacional del prestatario, en la que se ampara la corrupción de las autoridades locales, junto con la liberalización de los movimientos de capital y el anonimato y la impunidad que ofrece la banca internacional instalada en paraísos fiscales. Como ha señalado Susan Strange (1999: 160-161), la imposición de una auditoría independiente para supervisar el uso que se hace de los fondos externos tampoco constituiría una garantía contra los ladrones. Puesto que el dinero es fungible —y este es un argumento que, como se ha señalado, el Banco conoce bien—, la ayuda externa podría dedicarse a gasto público al tiempo que los recursos internos se desviasen hacia cuentas bancarias personales en Suiza o en cualquier otro discreto paraíso fiscal.

¿Hay salida de estos dilemas? La hay, si el Banco está dispuesto a ser coherente con sus objetivos declarados y se dota de medios eficaces que hagan creíble la estrategia anticorrupción. Ello exigiría, al menos, un nuevo enfoque de la reforma del Estado, y asumir la posibilidad de suspender la ayuda y exigir responsabilidades al prestatario, aunque ello suponga un menor volumen de préstamos y un deterioro de la relación con el «cliente».

5.5 La crisis asiática, el «post-consenso de Washington» y los límites de la nueva estrategia de desarrollo

En apartados anteriores se ha podido comprobar que el «Consenso de Washington», aunque con algunos cambios respecto a su formulación original (Williamson 1999), definió la matriz de política económica que el Banco Mundial aplicó durante más de una década. La aplicación generalizada de dicho «Consenso» no se debió a su rigor analítico o su consistencia teórica, sino a su tono imperativo, a su relativa simplicidad, a su orientación prescriptiva, su supuesta fiabilidad y sobre todo, a que contaba

con el respaldo de las elites políticas y el establishment económico y financiero de Washington, y tenía un instrumento efectivo en las políticas de ajuste estructural y la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial (Stiglitz 1998a: 5, y Naim 2000: 90).

A mediados de los noventa, y en particular tras la crisis mexicana de 1994 y 1995, la fiabilidad de ese conjunto de políticas y, en general, de las propuestas neoliberales, empezó a mostrar claros signos de desgaste. En muchos casos, después de más de diez años de dolorosos programas de ajuste, su principal objetivo, el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, aún no se había logrado. Con su enfoque nacional, el Consenso también ignoró los retos y las consecuencias de la globalización, especialmente en la esfera de las finanzas. Las quiebras bancarias, los problemas de balanza de pagos y las crisis financieras que sacudieron un país tras otro, en América Latina, en Asia o en Rusia, también mostraron que la mera liberalización de los mercados, en ausencia de instituciones y marcos reguladores efectivos, no resolvía los problemas estructurales y daba paso a otros nuevos, a menudo con efectos económicos y sociales tan dañinos como los que se imputaban a las estrategias de desarrollo de décadas anteriores. No menos importante fue la visible crisis social producida por el ajuste, que la recuperación económica que se registró en algunos países no había logrado paliar.

Al debilitamiento intelectual y político del «Consenso de Washington» también contribuyó la aparición de visiones alternativas, como el «desarrollo humano y sostenible», lanzado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 bajo la inspiración de Mahbub ul Haq y, sobre todo, de las ideas del economista indio y posterior premio Nobel de Economía Amartya K. Sen,⁹¹. Igualmente importante fue la aparición de «Transformación Productiva con Equidad», una estrategia diseñada por la Comisión Económica para América

⁹¹ Dentro de la amplia bibliografía que se ha ocupado del este enfoque, cabe destacar el Informe sobre Desarrollo Humano, publicados anualmente por el PNUD, que han logrado ocupar parte del territorio académico sobre desarrollo en el que antes campaba en exclusiva el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, y trabajos como el de Griffin y Knight 1990, y Griffin y McKinley 1994.

Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) a partir de las aportaciones de la escuela neoestructuralista latinoamericana.⁹² Estas teorías nacieron de la crítica al ajuste, pero a finales de los ochenta eran ya propuestas estratégicas de política desarrollo de largo plazo con la voluntad y la capacidad de disputar la hegemonía teórica e ideológica del neoliberalismo. Similares efectos ha tenido la aparición de la economía ecológica. Aunque con distintos enfoques y énfasis, las nuevas corrientes de pensamiento volvieron a situar en el centro del debate cuestiones como la pobreza, la equidad, el medio ambiente, el ser humano y el papel del Estado y de las instituciones sociales, que el Consenso de Washington había incorporado de forma renuente, tardía y con el propósito de acomodarlas a las lógicas de liberalización de los mercados.

El debilitamiento de las ideas neoliberales trajo consigo la crítica a la condicionalidad con la que se habían ido imponiendo. Constatando la escasa aceptación e implantación de las reformas impuestos desde el exterior, se planteó la necesidad de que las metas de desarrollo fueran definidas por los receptores, asegurando así un compromiso duradero con las reformas (ownership). Este cambio de énfasis y de principios fue perceptible en las políticas de ayuda y cooperación de diversos actores. En 1996 el Comité de Ayuda al Desarrollo adoptó una importante declaración política sobre el futuro de la cooperación para el desarrollo, en la que se abogó por un nuevo modelo de «asociación» entre donantes y receptores de asistencia. El propio Banco Mundial había aplicado estos principios en su estrategia de asistencia a Ghana desde 1995 (Hanna 2000: 5-7). Naciones Unidas, por su parte, adoptó en 1997 el «Marco de Desarrollo de las Naciones Unidas» (*United Nations Development Assistance Framework, UNDAF*), que incorporaba, con un enfoque holístico, las prioridades de desarrollo del receptor, las metas internacionales adoptadas en las Conferencias de Naciones

⁹² Sobre el pensamiento neoestructuralista como alternativa al enfoque neoliberal, ver el clásico de Sunkel 1991, y Sunkel 1993. La propuesta de la CEPAL se ha ido desarrollando en una decena de volúmenes publicados por esta institución desde 1990 con el título genérico de «Transformación Productiva con Equidad».

Unidas del decenio de los noventa, y la ayuda proporcionada por las distintas agencias operacionales de las Naciones Unidas y eventualmente de otros donantes.

Significativamente, entre las voces que reclamaron una revisión crítica del «Consenso de Washington» se encontraba el propio John Williamson (1999), que en 1989 había acuñado esta expresión para referirse a las reformas adoptadas en el marco del ajuste en América Latina. En una Conferencia auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en septiembre de 1996, Williamson reconoció las limitaciones del decálogo de reformas original, y reclamó un conjunto de reformas «de segunda generación» que corregían el sesgo neoliberal del primer «Consenso» e incorporaban algunas de las preocupaciones antes citadas (ver recuadro 11).

El propio Banco comenzó a mostrar cierta ambivalencia sobre el Consenso de Washington en la Conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo en América Latina y el Caribe celebrada en Santiago de Chile en 1996, en la que se valoraban logros asociados al «Consenso» como la estabilización macroeconómica, pero también se reconocía que el crecimiento no había logrado reducir la pobreza debido a la persistencia de la desigualdad, y los dilemas medioambientales de un modelo exportados intensivo en recursos naturales (Burki y Perry 1997, *passim*). En esta Conferencia también se reclamaron reformas «de segunda generación» en ámbitos como la inversión en capital humano, la mejora de los marcos reguladores, el «buen gobierno» y la reforma del Estado y el fortalecimiento de las finanzas públicas. El Presidente Wolfensohn se refirió a las ideas emergentes como «El Consenso de Santiago», una expresión que no ha tenido éxito, quizás debido a que no se distinguía mucho del anterior «Consenso de Washington», y al hecho de que el verdadero origen de esa expresión se encontraba bastante lejos. La Conferencia Anual de 1997 del Banco, convocada con el significativo título de «Más allá del Consenso de Washington: las instituciones son importantes» se reiteró la importancia de la reforma en ámbitos como la educación, la administración pública, la justicia y el sector financiero. En la Conferencia, empero, se

destacó que esas reformas «de segunda generación» son más difíciles de llevar a la práctica que las contempladas por el «Consenso» original (Burki y Perry 1998, *passim*).

Recuadro 11
Del «Consenso de Washington» (1989)
al «Consenso revisado» (1996)

Consenso original (1989)	Consenso revisado (1996)
Disciplina fiscal Reestructuración del gasto público y eliminación subsidios Reforma fiscal basada en aumentar la base tributaria, impuestos indirectos y bajada tipos marginales	Incremento del ahorro nacional Protección del gasto social y orientación a los pobres; gasto en infraestructura productiva Introducción de «ecoimpuestos» para corregir «externalidades» ambientales negativas y asegurar una correcta imputación de costes ambientales
Liberalización financiera	Regulación del sector y fuerte supervisión bancaria
Liberalización comercial unilateral	«Regionalismo abierto»: acuerdos de integración regional con baja protección comercial
Privatización y desregulación	Economía competitiva: reglas transparentes, política de competencia Nuevas reformas no previstas en el Consenso original: <ul style="list-style-type: none"> - Inversión en educación - Construcción de Instituciones, reforma del Estado
Fuente: Williamson 1990, 1998.	

El indicador más claro de la importancia que el Banco volvía a otorgar a las dimensiones institucionales del Desarrollo fue posiblemente el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, dedicado al Estado. Las propuestas a favor de un Estado fuerte y eficaz marcaban un visible cambio de visión y política por parte del

Banco.⁹³ Pero como había ocurrido con el Informe de 1990 sobre la pobreza, este «redescubrimiento» pasaba por alto que muchos de los problemas identificados por el Informe eran atribuibles a las propias políticas del Banco. Después de insistir durante casi veinte años en las «fallas del Gobierno», el Banco Mundial no podía pretender ser completamente ajeno a problemas identificados por el Informe, como la debilidad de las Instituciones y los marcos reguladores y la necesidad del «buen gobierno».

La indicación más clara del cambio de perspectivas del Banco procedió, sin embargo, de John Stiglitz, Vicepresidente y Economista-Jefe del Banco desde diciembre de 1996. Stiglitz, un economista laureado procedente de universidades como Stanford, Yale, Princeton y Oxford, había sido uno de los principales integrantes del equipo económico de Clinton, desde 1995 fue Presidente del Consejo de Asesores Económicos de Estados Unidos, y en diversas ocasiones se le había valorado como posible candidato al premio Nobel de economía por sus contribuciones sobre el papel de la información y el progreso técnico.

A lo largo de 1998 Stiglitz se distanció abiertamente del «Consenso de Washington» y planteó la necesidad de definir una nueva matriz de política económica para el Banco, que el mismo tituló «post-consenso de Washington», en dos importantes conferencias públicas en Helsinki y en Ginebra, que se convirtieron en un verdadero manifiesto de política del Banco (Stiglitz 1998a y 1998b). Según Stiglitz, el «Consenso de Washington» había sido elevado a la categoría de «dogma» (1998b: 9, 29), y había olvidado que la privatización y la liberalización son medios, y no fines. Resaltando el papel de las instituciones y los marcos reguladores, Stiglitz criticó abiertamente la política del FMI en Rusia, que condujo a ese país al caos al destruir las viejas normas, e impedir la aparición de otras nuevas sin proporcionar nada a cambio. Frente al «Consenso», Stiglitz alabó el modelo asiático, destacando el papel jugado por el Estado.

En ambas Conferencias el nuevo Economista-Jefe intentó trazar los fundamentos de un nuevo paradigma del desarrollo. El

⁹³ «It's the Government, Stupid!», *The Economist*, 28 de junio de 1997, pp. 93-97.

desarrollo supondría una completa «transformación societal» basada en tres grandes ejes: la democracia, la equidad y la sostenibilidad (Stiglitz 1998b: 3-15). Stiglitz rehabilita al Estado y, en aras de esas tres grandes metas, justifica la intervención pública en campos como la creación de infraestructura; el desarrollo tecnológico; la provisión de bienes públicos, marcos reguladores y sistemas de incentivos adecuados; el apoyo al tejido productivo y en especial a las empresas pequeñas y medianas; la regulación del sector financiero; y atribuye al Estado un papel clave en la reducción de la pobreza y la desigualdad, a través de políticas sociales financiadas con un sistema fiscal eficaz. Stiglitz también recordó la importancia del «capital social», definido como un conjunto de normas, instituciones, redes y prácticas que dan cohesión a una sociedad, y de cara a las agencias de ayuda, la necesidad de combinar políticas dirigidas al crecimiento y a la equidad, y la importancia de la apropiación de políticas ante el visible fracaso de la condicionalidad (1998b: 20-22). Para situar adecuadamente estas propuestas, hay que recordar que la aproximación de Stiglitz representaba un claro viraje respecto del paradigma neoliberal, pero no se trataba de una ruptura radical respecto de los fundamentos de la economía neoclásica, y aunque proponía una visión más amplia y comprehensiva, los principales componentes del paquete de reformas tradicional del Banco —estabilización macroeconómica, equilibrios fiscales, liberalización de los mercados— seguían teniendo un lugar central dentro del nuevo enfoque.

La reflexión de Stiglitz y el distanciamiento del Banco del recetario neoliberal debe mucho a la crisis asiática, cuya gravedad era ya visible a mediados de 1997. En este caso la crisis volvió a abatirse sobre un grupo de países que el FMI y el Banco Mundial también consideraban «modélicos» según los parámetros del Consenso de Washington, y ninguna de estas Instituciones fue capaz de prever ni su estallido ni su magnitud. No es objeto de este trabajo adentrarse en el debate sobre las causas de esta crisis, pero cabe recordar que aunque había algunas similitudes con la crisis mexicana de 1994-1995 —el rápido aumento de los capitales de corto plazo en un contexto de liberalización y desregulación de los mercados financieros y la cuenta de capital,

el aumento del crédito al sector privado a cuenta de empréstitos externos de corto plazo, y el deterioro de la balanza comercial— se trataba de economías que, en general, tenían fundamentos económicos sólidos, incluyendo los equilibrios fiscales, la estabilidad monetaria, y suficientes reservas de divisas.⁹⁴ Desde posiciones ortodoxas —las mismas que atribuyeron The East Asian Miracle a la vigencia de los principios liberales— se atribuyó la crisis al intervencionismo estatal y al «capitalismo de amiguetes» (*Crony capitalism*), pero como señaló Stiglitz (1998a: 3) unos meses más tarde, en realidad el problema no era lo que el gobierno había hecho, sino lo que había dejado de hacer. En ese sentido, «...las versiones más dogmáticas del Consenso de Washington no son el marco adecuado ni para entenderlos éxitos económicos en Asia oriental, ni sus actuales problemas».

Ese fue, sin embargo, el marco de análisis con el que el FMI intervino en la crisis asiática. Asumiendo su papel de «gestor de crisis», el FMI organizó «paquetes» de rescate financiero que se elevaron a 18.000 millones de dólares en Tailandia, y a la cifra récord de 57.000 millones en Corea del Sur. Este último incluía 10.000 millones de dólares del Banco Mundial, incluyendo alguno de los mayores préstamos de la historia de esta Institución. A cambio, el FMI impuso programas de estabilización y ajuste de corte ortodoxo según el recetario acostumbrado. Como señaló Oxfam Internacional (1998), se trataba tanto de un diagnóstico equivocado, como de un tratamiento erróneo. La adopción de medidas de austeridad injustificadas agravó la crisis y causó un grave retroceso de la inversión y el consumo. Las caídas del producto bruto en 1998 se situaron entre el 2,3% de Corea del Sur y el 7,8% de Indonesia. El coste social de la crisis y de los errores del FMI ha sido enorme. En Corea del sur perdieron su empleo alrededor de 1,5 millones de personas, y en Indonesia entre 8 y 10 millones. En ese país el poder adquisitivo de los salarios cayó en torno a un 50%. Las estadísticas del Banco Mundial expuestas en secciones anteriores muestran un visible incremento de la pobreza en los países afectados por la crisis. Particularmente negativo

⁹⁴ Ver al respecto Pieper y Taylor 1998: 37-63 y 58-60, Singh 1998, Bustelo 1999, Watkins 1999b, y Akyüz 2000, entre otros.

fueron los recortes en el gasto social, ya que se trataba de países en los que la política social era muy débil.⁹⁵

En esta ocasión, las críticas al FMI también procedieron de círculos ortodoxos (Feldstein 1998, Sachs 1998: 16-21, Radelet y Sachs 1998: 23-30). El propio Banco tomó distancias respecto de su tradicional socio y aliado en documentos programáticos y de estudio (Banco Mundial 1998d). En un discurso cargado de simbolismo y con una fuerte carga retórica, ante la Junta de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial celebrada en octubre de 1998, Wolfensohn se dirigió al Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, en un tono inusualmente enérgico, cuestionando el enfoque de su organismo en Asia: *«Sr. Presidente, debemos ir más allá de la estabilidad financiera (...) debemos ocuparnos de los problemas sociales (...) hemos aprendido que si bien el establecimiento de planes macroeconómicos acertados, con políticas fiscales y monetarias eficaces, es un requisito fundamental en todos los sentidos, los planes financieros por sí solos no bastan (...) cuando corregimos los desequilibrios presupuestarios, hemos de tener en cuenta que pueden desaparecer los programas de atención de salud para los más pobres; que por falta de crédito pueden desaparecer pequeñas y medianas empresas (...). Sr. Presidente, no podemos engañarnos y asumir que todo marcha bien. No podemos desconocer que la crisis ha revelado deficiencias que tenemos que resolver (...) No podemos esbozar una arquitectura en dos días. Pero tampoco podemos permitirnos perder un decenio entero, como ocurrió en América Latina tras su crisis de principios de los ochenta. Es mucho lo que está en juego, demasiadas vidas humanas...»* (Wolfensohn 1998: 4-5). El Presidente también cuestionó el papel asignado al Banco ante estas crisis: si bien no dejaría de prestar apoyo financiero para proporcionar liquidez, ser un «apagafuegos» de la globalización no era el papel del Banco, ya que detraía recursos necesarios para el desarrollo de largo plazo (1998: 7).

Incorporando buena parte de las ideas del «Postconsenso», Wolfensohn (1998: 11) abogó en ese mismo

⁹⁵ Sobre los efectos sociales de la crisis, ver Stewart 1998, Ranis y Stewart 1998: 16-17.

discurso por un enfoque más global y comprehensivo del desarrollo. Meses más tarde, en enero de 1999, Wolfensohn planteó ante el Directorio Ejecutivo estas mismas ideas, más formalizadas, con la propuesta de un «Marco Integral de Desarrollo» (MID) (*Comprehensive Development Framework, CDF*) (Wolfensohn 1999). En primavera de ese año el Directorio respaldó la propuesta y en junio, en Bolivia, se inició una fase piloto en la que el MID se aplicaría en 18 países y territorios hasta finales de 2000.

El Marco es una de las iniciativas más claramente vinculadas al Presidente, aunque la influencia de las ideas de Stiglitz también es muy perceptible, y se basa en los principios en los que Wolfensohn ha basado su visión del banco y de su quehacer: enfoque holístico y de largo plazo; dirección del proceso por parte del país receptor (country ownership); asociación con todos los actores implicados, incluyendo a la sociedad civil, el sector privado, las ONG y otros actores externos, con especial referencia al FMI y a las Naciones Unidas; y orientación a la eficacia y los resultados, ya que los objetivos y el impacto deben ser medidos en términos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.⁹⁶ El Marco Integral de Desarrollo incorpora, en una matriz de doble entrada, los siguientes elementos:

- Equilibrios macroeconómicos
- Apertura comercial, inserción en la economía internacional
- Cuestiones estructurales e instituciones («buen gobierno», lucha contra la corrupción, regulación del sistema financiero, «redes de seguridad» y programas sociales)
- Reformas del mercado de trabajo
- Fortalecimiento de capacidades
- Asuntos globales y regionales

El Banco ha aclarado que el MID no interfiere con otras herramientas de programación, como las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS) o los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP o PRSP) que se formulan en el marco de

⁹⁶ Wolfensohn 1999. Una presentación sistemática del Marco Integral de Desarrollo, en Hanna y Agarwala 2000.

la Iniciativa PPME. El MID se sitúa en un rango superior, y tanto la CAS como el DELP son «vehículos operativos» para su aplicación que deberán incorporar los principios del MID.

El examen detallado del MID, y la experiencia de la fase piloto revela que si bien este instrumento es un paso adelante respecto al enfoque tradicional de programación del Banco, en realidad no representa un cambio trascendental en su *modus operandi*, por lo que tampoco cabe esperar que resuelva definitivamente las deficiencias e incoherencias que se plantean en el plano operativo. De forma muy sintética, en el diseño y la aplicación del MID se pueden identificar las siguientes dudas y problemas, que como se verá también afectan a los DELP:⁹⁷

- El MID pretende tener carácter integral, pero no resuelve los problemas de incorporación efectiva (*mainstreaming*, *sic*) de las dimensiones «transversales» del desarrollo, como el medio ambiente, la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos humanos o la lucha contra la pobreza, que como se mostró no han dejado de estar presentes en las CAS.
- Los países receptores deben ser los poseedores de su propio proceso de desarrollo (*Ownership*), pero el Banco no ha renunciado, ni puede renunciar, a controlar el proceso a través de la condicionalidad. Es oportuno recordar que el MID se basa en la CAS como instrumento de programación, y que la CAS es un documento del Banco de carácter unilateral y no negociado con el Gobierno receptor.
- La fase piloto revela que el principio de «Asociación» es difícil de aplicar allí donde el Gobierno no desea incorporar a la sociedad civil. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el primer «país piloto» del MID, Bolivia.⁹⁸ La evaluación de septiembre de 2000 del MID realizada por el Banco

⁹⁷ Para una crítica detallada del MID, ver *Bretton Woods Project 1999*, 3-5.

⁹⁸ «Bank Pilot in Bolivia fails to create 'clear, structured space' for Civil Society Organizations», *Alliance*, vol. 4, n° 2/6/99.

también revela que los donantes no aceptan fácilmente coordinar sus acciones.

- La participación y la asociación son principios cuya aplicación requiere el acceso a la información relevante, tanto por parte de Gobiernos que a menudo se caracterizan por su falta de transparencia en relación a sus políticas, como por parte del propio Banco Mundial, cuya política de acceso a la información pública, a pesar de los avances registrados desde mediados de los noventa, permite el acceso sólo a una parte de los documentos de proyectos, y considera la CAS como un documento interno que se divulga sólo con la autorización del Gobierno correspondiente.

Estos problemas revelan la ambivalencia del Banco respecto de su propia retórica del cambio, y que en muchos ámbitos las iniciativas de alto nivel político coexisten con prácticas convencionales que, al no modificarse, limitan su potencial transformador. Pero hay otros hechos mucho más reveladores respecto a los límites de la reforma y las consecuencias del alejamiento del Banco de la ortodoxia financiera del FMI y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, cada vez más patente después de la crisis de Asia. En febrero de 2000, después de que Wolfensohn se distanciara públicamente de su colaborador en las reuniones anuales de otoño de 1999, Stiglitz presentó su renuncia y abandonó el Banco Mundial para regresar a la actividad académica. Oficialmente, se trató de una renuncia voluntaria, pero los portavoces del Banco y del Tesoro tuvieron que desmentir los rumores de que había sido forzado a abandonar el cargo. Las razones exactas no se conocen, pero la prensa estadounidense mencionó que la salida de Stiglitz, que se había convertido en un crítico incómodo, había sido pedida por Stanley Fischer, «número dos» del FMI y el «hombre de Washington» en ese organismo, y fue una de las condiciones impuestas por el Secretario de Estado del Tesoro, Larry Summers, a cambio del apoyo de la administración estadounidense para el segundo mandato de Wolfensohn. Stiglitz fue sustituido por Nicholas Stern, un académico británico

que entre 1994 y 1999 había sido Economista-Jefe del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), y era conocido por sus estudios sobre crecimiento económico.

Hay que añadir que Summers había sido Economista-Jefe entre 1991 y 1992, bajo la Presidencia de Lewis Preston, y como Subsecretario del Tesoro de Robert Rubin, había colaborado activamente con el FMI en la organización de los rescates financieros de México, Asia, Brasil y Rusia, y no podía permanecer impasible a las críticas de Stiglitz.⁹⁹ Este último, una vez liberado de compromisos institucionales, elevó el tono de sus críticas con motivo de las reuniones de primavera del FMI y el Banco Mundial, señalando en un polémico artículo (Stiglitz 2000: 2) que los manifestantes que en ese momento ocupaban las calles de Washington podían estar equivocados en algunas cosas, pero en otras tenían razón: que el manejo de las crisis en Asia y Rusia había sido desastroso, y que parte del problema del FMI es la arrogancia, el secretismo, la falta de responsabilidad y rendición de cuentas, e incluso la baja capacidad profesional del personal, «...que frecuentemente está constituido por estudiantes de tercera clase de universidades de primera clase». Stiglitz, que a pesar de este tipo de declaraciones no es un radical, se sumó a un distinguido grupo de economistas estadounidenses que incluía a Sachs, Feldstein o Krugman. Es muy probable que esas críticas contribuyeran a forzar la dimisión de Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, anunciada en noviembre de 1999.

El controvertido proceso de definición de la nueva estrategia de lucha contra la pobreza también es muy revelador. En este ámbito, la posición adoptada por el Banco y en especial por su Presidente no parece dejar lugar a dudas. No sólo es el objetivo más importante y el fin último de todas las actuaciones del Banco, sino que se ha ido realizando un esfuerzo considerable para que esa meta esté plenamente integrada en todas sus políticas sectoriales, en la estrategias desplegadas en cada país, y

⁹⁹ «Outspoken Chief Economist leaving World Bank», Richard W. Stevens, *The New York Times*, 25 de noviembre de 1999; «The Burghess of Wall St. Accused», Joanne Gray, *Australian Financial Review*, 25 de mayo de 2000; «Stiglitz and the limits of 'Reform'», Doug Henwood, *The Nation*, 2 de octubre de 2000.

en los programas y proyectos concretos. Pero el viejo debate sobre la relación entre crecimiento y distribución no ha cesado, y en ese sentido el Banco ha lanzado señales ambiguas o contradictorias. También en este ámbito los hechos parecen mostrar que cuando se han intentado traspasar los límites de la ortodoxia liberal, aunque ésta no fuera cuestionada en lo fundamental, se han despertado fuerzas dentro y fuera del Banco que han intentado neutralizar a los agentes de cambio, y han impedido que la Institución se desvíe hacia posiciones distintas a las dominantes dentro del establishment político y académico de Washington. Son muy esclarecedoras al respecto las pugnas ideológicas en torno a estas cuestiones, y la renuncia forzada de Ravi Kanbur, director del Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001. La lucha contra la pobreza, poco tiempo después de la dimisión de Stiglitz, y por causas parecidas.

En el proceso preparatorio de la elaboración del Informe sobre el Desarrollo Mundial se llevó a cabo una investigación sin precedentes sobre la naturaleza y la magnitud de la pobreza mundial. Ya se han destacado en secciones anteriores los preocupantes resultados que se han obtenido en relación a la incidencia de la pobreza en términos cuantitativos. En relación a los aspectos cualitativos de la pobreza, esas investigaciones han permitido ampliar el concepto y la visión de un fenómeno que se muestra cada vez más heterógeneo y complejo. Entre esas investigaciones destacan las realizadas sobre la pobreza en los países en transición, ya citadas anteriormente, y sobre todo el proyecto de investigación «Voces de los Pobres» de la Red de Pobreza y Gestión Económica (PREM), en el que han tenido un significativo protagonismo los científicos sociales no economistas. Este proyecto se han basado en métodos cualitativos, incluyendo entrevistas, grupos de discusión y valoraciones participativas de la pobreza en las que han participado decenas de miles de personas de más de un centenar de países. Los estudios publicados están alejados de la tradición económica de los análisis sobre pobreza del Banco de las tres últimas décadas, y han contribuido a modificar las visiones dominantes en el seno de la Institución sobre este asunto (ver Narayan 2000a y 2000b). Estos estudios

presentan una realidad multidimensional, en la que la pobreza ya no es sólo el resultado de carencias materiales y de ingresos insuficientes. Es, además, la consecuencia de marcos institucionales que restringen el acceso al poder y los activos, y limitan las oportunidades y las capacidades de personas y grupos.

El propio nombramiento de Ravi Kanbur era significativo, ya que había sido asesor principal del Economista-Jefe Stiglitz. Kanbur no era ajeno al Banco, ya que había sido empleado de la Institución durante una década, entre otros puestos como Economista-Jefe para África. Lo habitual en el Banco era encargar los textos preliminares del Informe sobre el Desarrollo Mundial a técnicos del Banco y a especialistas externos, y posteriormente contratar a periodistas económicos de medios como Financial Times o The Economist para redactar la versión final del Informe, manteniendo una gran reserva respecto a su orientación y contenido. Kanbur, por el contrario, difundió el borrador del texto mediante una conferencia electrónica e invitó a expresar opiniones y críticas a las ONG y a la sociedad civil.

Con estos antecedentes, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001 trazó una estrategia de lucha contra la pobreza basada en tres grandes ejes interrelacionados: oportunidad, empoderamiento y seguridad. Esta estrategia, muy distinta de la planteada en el Informe de 1990 sobre esta misma materia, integra los siguientes elementos (Banco Mundial 2000f: 1-12):

- Oportunidad: en el plano nacional, crecimiento económico, estímulo de la inversión, y reformas institucionales para que ese crecimiento se traduzca en un mayor acceso al empleo, al crédito y a los activos productivos, mejorando la equidad a través de reformas distributivas. Ayuda a los que experimentan pérdidas durante la transición económica. En el plano internacional, apoyar la expansión de los mercados a través de negociaciones en el seno de la OMC; eliminar los subsidios agrarios en los países de la OCDE; aumentar la ayuda al desarrollo, y lograr una condonación efectiva de la deuda a través de la Iniciativa PPME-II.

- Empoderamiento: en el plano nacional, creación de instituciones responsables y marcos de gobierno transparentes y eficaces; reforma del Estado, apoyo a la descentralización; promover coaliciones entre los grupos pobres y otros grupos sociales, que contribuyan a su participación política; eliminación de mecanismos de discriminación por razón de sexo, etnia, religión, casta u otros. En el plano internacional, ayuda basada en los principios de asociación y apropiación; mejorar la transparencia y la responsabilidad y rendición de cuentas de las organizaciones internacionales.
- Seguridad: en el plano nacional, ayudar a los pobres a gestionar los riesgos y disminuir su vulnerabilidad; prevenir las crisis, sean financieras, de origen natural, o por otra causa. Actuar ante los conflictos globales y las epidemias (malaria, sida)

El Informe sobre el Desarrollo Mundial es el principal componente de la estrategia y las políticas del Banco y ejerce gran influencia en los gobiernos y en otros actores de la cooperación para el desarrollo. Para distintos actores internos y externos, la redacción del informe no es un ejercicio académico. Es un proceso de definición de visiones y políticas, en el que se intenta influir por todos los medios. Por la importancia del Informe con el que el Banco Mundial comenzaba el nuevo siglo, las presiones y las pugnas ideológicas sobre su contenido han sido particularmente intensas.

Unos meses antes de la publicación del Informe, se daba a conocer otro estudio del Banco, redactado por David Dollar y Aart Kray, que con el significativo título «El crecimiento es bueno para los pobres» argumentaba, a partir de un detallado análisis econométrico, que existe una alta correlación entre crecimiento y reducción de la pobreza; que lo más favorece esa disminución es el control de la inflación (esto es, la estabilidad macroeconómica), la apertura y la liberalización de los mercados; y que la democracia y las políticas redistributivas no tenían influencia

apreciable en la disminución de la pobreza.¹⁰⁰ El estudio era un torpedo dirigido a la línea de flotación de los argumentos de Kanbur y el equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial. También era una crítica lanzada a Wolfensohn y su línea política desde los sectores neoliberales del propio Banco. La respuesta al estudio de Dollar y Kraay vino de la mano de Oxfam Internacional (2000b), que junto con otras ONG internacionales había valorado positivamente la incorporación de muchos de sus argumentos en el borrador del Informe. En el estudio titulado «El crecimiento con equidad es bueno para los pobres» recordaba que el efecto beneficioso del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es evidente por sí mismo, y que lo verdaderamente determinante es el nivel de desigualdad. Ya se ha señalado que esta conexión está avalada por la mayor parte de los estudios sobre pobreza y crecimiento realizados en los últimos quince años, y que si no se aborda adecuadamente, no se logrará alcanzar las metas de reducción de la pobreza del año 2015. No se puede sino estar de acuerdo con Kevin Watkins, autor del Informe de Oxfam, que el mejor lugar a donde se podrían llevar las ideas neoliberales que impregnan ese estudio «es al museo de las ideas económicas fracasadas» (Oxfam Internacional 2000b: 10). Otro informe del Banco de ese mismo año, titulado «La calidad del crecimiento» refutaba algunas ideas de Dollar y Kraay, y representaba un serio intento de integrar en la ecuación del crecimiento las variables de la gobernación y el medio ambiente, insistiendo en el vínculo estructural que existe entre el crecimiento, el fortalecimiento de las instituciones, las políticas redistributivas, y la mejora del «capital natural» y el «capital humano».¹⁰¹

En junio de 2000 Ravi Kanbur anunció su dimisión como coordinador del Informe sobre el Desarrollo Mundial debido a las

¹⁰⁰ Ver Dollar y Kraay 2000a: 22. En un documento posterior de estos mismos autores, que pertenecen al Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco, se argumenta que la correlación entre el respeto de los derechos de propiedad y la reducción de la pobreza es alta, mientras que la existencia de democracia es irrelevante al respecto. Ver Dollar y Kraay 2000b.

¹⁰¹ Ver Thomas et al. 2000. Una crítica liberal del informe en «Quantity and Quality», *The Economist* 30 de septiembre de 2000, p. 108. La respuesta del autor en «Why Quality matters», Vinod Thomas, *The Economist*, 7 de octubre de 2000, p. 118.

fuerzas presiones recibidas para cambiar partes del Informe y dar más énfasis al crecimiento y atenuar las críticas sobre la condicionalidad y los efectos de la apertura externa y de la globalización. Las presiones, de nuevo, procedían de sectores ortodoxos en el FMI y en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, y en particular de Summers y Fischer. La dimisión de Kanbur, pocos meses después de la renuncia forzada de Stiglitz, fue un revés para los intentos de Wolfensohn de cambiar la imagen del Banco, buscar acuerdos con las ONG y promover un estilo de actuación más abierto, dialogante y participativo.¹⁰² Pero aunque se incorporaron cambios al informe, en especial más énfasis en el crecimiento, la notoriedad del caso impidió que éste se viera demasiado alterado, y elementos clave como el empoderamiento o la redistribución continuaron presentes.

Aunque los portavoces oficiales del Banco han quitado importancia a estos hechos, no es difícil concluir que no hay acuerdo, dentro y fuera del Banco, sobre cuál debe ser la nueva estrategia en relación a la lucha contra la pobreza. Este «Disenso de Washington», como lo llama *The Economist*, se refiere sobre todo al peso que se otorgaría a las políticas *market-friendly* que tradicionalmente se asocian al crecimiento —equilibrios macroeconómicos, apertura externa, estímulo a la inversión privada—, y a ese nuevo «paquete de políticas dirigidas específicamente a la equidad, tanto las políticas redistributivas tradicionales como el actual componente «político» del empoderamiento, la responsabilidad de los poderes públicos y la participación social. Lo grave de este disenso es que revela que los sectores más ortodoxos, que continúan atrincherados en un paradigma fallido, están respaldados por el poder de Estados Unidos en la Institución, y disponen de la fuerza suficiente para impedir cualquier intento, por moderado que sea, de llevar al Banco a posiciones no deseadas. Ni Stiglitz ni Kanbur eran

¹⁰² Ver «World Bank Regrets Author Departure», *Financial Times*, 15 de junio de 2000, p. 7; «Strains in Bank's Inclusive Model», *Financial Times*, 16 de junio de 2000, p. 7; «The Washington Dissensus», *The Economist*, 23 de junio de 2000, p. 111; y «A Fork in the road to riches», Joseph Kahn, *The New York Times*, *The Week in Review*, 25 de junio de 2000, secc. 4, p. 5.

radicales; ninguno de ellos ha rechazado los supuestos básicos sobre el mercado y el crecimiento en los que también se basaba el «Consenso de Washington»; pueden ser considerados reformadores que no hicieron otra cosa que dar coherencia y llevar a la práctica los planteamientos del presidente Wolfensohn sobre una visión integral del desarrollo, y un Banco que «escucha» a sus partícipes. El propio Kanbur (2001: 14), en un documento en el que intenta sistematizar los puntos de acuerdo y desacuerdo, señala que el diálogo es muy difícil por el enquistamiento de posiciones y el dogmatismo de los grupos más ortodoxos, que identifican negociación con claudicación, y diálogo con debilidad.

Las dificultades para conciliar todos los intereses en juego ha sido destacada por la prensa económica conservadora. Según *Financial Times*, el Banco no puede contentar al mismo tiempo a los ortodoxos y a las ONG, y no debe olvidar que se debe a sus accionistas, y en especial a los más influyentes. El error de Kanbur, según este periódico, fue «escuchar a las ONG» e ignorar a Estados Unidos.¹⁰³ Según *The Economist*, la renuncia de Kanbur fue «un brusco recordatorio de que no se puede ser todas las cosas para todo el mundo»; y que la más importante de las instituciones del desarrollo «*tiene el deber de afirmar que una cuestión tan primordial como el crecimiento económico es tan importante como lo ha sido siempre*»¹⁰⁴.

¹⁰³ «Banking for the World's Poor», *Financial Times*, 21 de junio de 2000, p. 19.

¹⁰⁴ «The Washington Dissensus», *The Economist*, 23 de junio de 2000, p. 111.

5.6 La deuda externa de los países más pobres y la iniciativa PPME/HIPC: ¿Mecanismo de salida o ajuste permanente?¹⁰⁵

«Muy buenas noticias para los pobres del mundo». Con estas palabras anunció Wolfensohn a la prensa internacional la adopción, en septiembre de 1996, de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME o *Heavily Indebted Poor Countries, HIPC*), s. Lanzada conjuntamente con el FMI, la iniciativa tenía como objetivo declarado lograr que los países más pobres y endeudados redujeran su endeudamiento externo hasta unos niveles considerados «sostenibles». La adopción de la Iniciativa marcaba un punto de inflexión respecto del primer quinquenio de los noventa; un periodo, como se indicó, en el que ambas Instituciones se resistieron a reconocer la existencia de un problema de endeudamiento excesivo en el que la deuda multilateral tenía un papel determinante. En gran medida, el lanzamiento de la Iniciativa era resultado de la presión de las ONG, como Oxfam o la Red Europea de Deuda y Desarrollo (EURODAD), y de agencias de Naciones Unidas, y en especial UNICEF y el PNUD. Esa presión contribuyó decisivamente a que en la reunión del Grupo de los Siete de Halifax, en junio de 1995, se solicitara abiertamente al FMI y al Banco Mundial que diseñaran una propuesta «global y comprehensiva» para tratar el problema de la deuda multilateral.¹⁰⁶

Pero la Iniciativa PPME también era el resultado de las gestiones del Presidente Wolfensohn. Por su importancia, ha ocupado buena parte de la agenda del Banco Mundial en el quinquenio 1995-2000, y de su desarrollo dependerá en gran medida que exista alguna perspectiva de cambio para este conjunto de países. Por esa razón se analiza en esta sección.

Como punto de partida de la Iniciativa PPME, se establecieron unos criterios para determinar qué países podían ser seleccionados para la Iniciativa, entre los que se incluyeron:

¹⁰⁵ Esta sección ha sido elaborada por Marta Arias, analista del Departamento de Estudios y Relaciones Institucionales de Intermón Oxfam.

¹⁰⁶ «Dealing with Debt», *The Economist*, 16 de septiembre de 1995, p. 104. Ver también Bökkerink y van Hees 1998: 323-326.

- Nivel de subdesarrollo y dificultades para conseguir financiación externa: países que sólo tengan acceso a los préstamos de la AIF.
- Alto grado de endeudamiento y vulnerabilidad, en función de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (*Debt Sustainability Analysis*) elaborados por el Banco Mundial y el FMI.
- «Historial adecuado» en la aplicación de programas de ajuste y reforma.
- Insuficiencia de los mecanismos y tratamientos tradicionales de la deuda, previamente aplicados.

La aplicación de estos criterios condujo al establecimiento de una lista de 41 «países PPME», de los cuales sólo 29 estarían en condiciones reales de acogerse a la Iniciativa. Inicialmente, la Iniciativa PPME no definió niveles uniformes de alivio. Los objetivos de reducción se establecerían caso por caso, de forma que se llegara a niveles de deuda «sostenibles». La «sostenibilidad» de la carga de la deuda se definió como una relación entre las exportaciones y el monto de la deuda, en «Valor Actual Neto», de entre el 200% y el 250%. La sostenibilidad también podría definirse utilizando como indicador la relación entre deuda total e ingresos públicos, con un nivel máximo del 280%. Además, el servicio de la deuda no debería ser superior al 20-25% de los ingresos por exportaciones.

En la práctica, la aplicación de estos cálculos venía a significar una reducción de hasta el 80% de la deuda pendiente con los países miembros del Club de París, sin mencionar de forma expresa la condonación de «deuda AOD» procedente de préstamos concesionales de origen oficial. Si este alivio no era suficiente para alcanzar los niveles de sostenibilidad, se acudiría a la reestructuración de las deudas con las instituciones financieras multilaterales.

En cualquier caso, y como requisito previo para proceder a la reducción de la deuda, la iniciativa exigía tres años de «buen desempeño económico» en el marco de los programas de ajuste respaldados por el FMI y el Banco (Banco Mundial 1998e). El

comienzo del alivio de la deuda, hasta alcanzar el nivel de sostenibilidad, se produciría en el curso de los siguientes tres años, «a condición de que se mantenga el buen desempeño». Este segundo período de tres años podría acortarse, «de manera excepcional», en aquellos países que ya hayan demostrado un historial sostenido de resultados positivos. En definitiva, se establece un tiempo aproximado de espera de unos seis años antes de que un país viese finalmente reducida su deuda hasta un nivel sostenible.

El lanzamiento de la iniciativa fue acogido con satisfacción en distintos ámbitos. El respaldo de los organismos financieros y de la comunidad internacional a una iniciativa de este tipo suponía el reconocimiento inequívoco de que la deuda externa era un lastre que condicionaba el desarrollo de los países más pobres. Además, se valoró positivamente el hecho de que finalmente se plantease que el tratamiento de la deuda de estos países requería un marco global e integrado, incluyendo tanto a los acreedores bilaterales como a los multilaterales. Finalmente, se daba también la bienvenida al reconocimiento, aunque fuera tardío, del principio de que el alivio de la deuda debía estar vinculado a la posibilidad de pagar, más que a las demandas de los acreedores.

Sin embargo, la Iniciativa también planteaba cuestiones particularmente problemáticas, como el mantenimiento de una posición privilegiada de poder e influencia por parte del FMI, que se aseguraba el papel de «guardián» del proceso de alivio de la deuda, y aseguraba su subordinación a los programas de ajuste de este organismo. Otras cuestiones planteadas son el nivel excesivamente alto de los umbrales de sostenibilidad, la escasa participación de los países deudores y su sociedad civil, o la complejidad y lentitud de los procesos requeridos.

La evolución de la iniciativa en el tiempo no hizo sino acrecentar estos problemas, cuyo reconocimiento se hizo inevitable más allá del clamor de las ONG. De hecho, tres años después de lanzarse la iniciativa, cuando se iban a celebrar los encuentros de primavera del Banco Mundial y el FMI (abril de 1999), sólo 2 de los 41 países identificados, Uganda y Bolivia, habían comenzado a beneficiarse de la iniciativa. Además, en el caso de Uganda, la caída en picado de los precios del café supuso

que en unos pocos meses la situación de endeudamiento volviera a ser considerada insostenible. En definitiva, tal y como rezaba el lema de Oxfam Internacional, era «too little, too late»¹⁰⁷, el alivio de la deuda llegaba tarde y era insuficiente. Por otra parte, y a pesar de algunos tímidos intentos en su formulación inicial, la vinculación del alivio de la deuda con la erradicación de la pobreza y la atención a las cuestiones de desarrollo humano se consideraban claramente insuficientes.¹⁰⁸ Finalmente, la exigencia de seis años de cumplimiento estricto de la condicionalidad del FMI a través de un programa ESAF de ajuste estructural era excesivamente dura o, en palabras de Amartya Sen, «sangre sudor y lágrimas».

El primer paso para la reforma de la iniciativa PPME se dio en junio de 1998. En la reunión del G-7 en Birmingham el Primer Ministro británico Tony Blair lanzó la voz de alarma en cuanto a las necesidades de cambio. Con ello no hacía sino recoger las denuncias que estaba realizando cientos de organizaciones en todo el mundo, agrupadas en su mayoría en torno a la red internacional «Jubileo 2000». El inmenso esfuerzo desarrollado por este movimiento pudo por fin ver su reflejo en la práctica un año después, cuando los representantes del G-8 (ahora con la incorporación de Rusia) dieron el visto bueno en su «Cumbre» de Colonia a la transformación de la iniciativa.

Pocos meses después, en las Reuniones Anuales que el Banco Mundial y el FMI celebraron en Washington en septiembre, el denominado «Marco Reforzado» de la PPME era ratificado por el resto de países e instituciones acreedoras. Entre las novedades más destacadas del nuevo marco destacan las siguientes:

¹⁰⁷ Ver Oxfam Internacional, *Debt Relief and Poverty Reduction: Strengthening the linkage*, septiembre de 1998, y *Oxfam International submission to the HIPC Debt Review*, de abril de 1999. Otros documentos relevantes fueron elaborados por Cidse y Caritas Internationalis (*Putting life before debt*, EURODAD, Cafod y otros). Un resumen de las principales aportaciones de ONG y grupos religiosos se puede consultar en el informe *Perspectives on the Current Framework and Options for Change*, preparado por el personal del Banco Mundial y el FMI en abril de 1999.

¹⁰⁸ Para tener una visión global del proceso, se puede consultar el emplazamiento de internet: <http://www.worldbank.org/hipc/hipc-review/hipc-review.html>

- Aumento del número de países potencialmente elegibles, de 29 a 36 (aunque en ningún caso se llega a los 41 inicialmente incluidos en la iniciativa), con incorporaciones significativas como Honduras o Senegal.
- Reducción del umbral de sostenibilidad, pasando al 150% en la ratio deuda/exportaciones y al 250% en comparación con los ingresos del gobierno.
- El alivio de la deuda supone ahora una reducción mínima del 90% de la cantidad correspondiente al Club de París, si bien son numerosos los países que han anunciado su disposición a ir más allá, así como una condonación total de la deuda oficial bilateral concesional («deuda AOD»), aunque se mantuvo cierta ambigüedad en cuanto a la inclusión o no de la deuda posterior a la «fecha de corte» (fecha desde la que no se computa a efectos de Iniciativa), lo que ha permitido a países como España mantener esta referencia como fecha límite para la condonación.
- El replanteamiento de los requisitos necesarios para acceder al alivio de la deuda constituyó una de las principales novedades de la reforma. Como reacción a las críticas de descuidar la atención al desarrollo humano, la iniciativa sitúa ahora como eje central la reducción de la pobreza, y exige a los países que quieran avanzar en la misma la elaboración de unos Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza o DELP (*Poverty Reduction Strategy Paper o PRSP*). El marco temporal también se flexibiliza, mientras se anuncia que se procederá a proporcionar mucho más alivio provisional.
- Por lo que respecta al alivio de la deuda comprometido, las estimaciones oficiales calculan que PPME-2 podría suponer un recorte en el servicio de la deuda de hasta 50.000 millones de dólares, más del doble de la Iniciativa original. En combinación con los mecanismos tradicionales de alivio, y otras previsibles acciones adicionales por parte de algunos gobiernos, los cálculos más optimistas plantean que la iniciativa reducirá el monto total de la deuda en casi dos tercios para más de 30 países. Por lo

que respecta al coste de la operación para los países e instituciones acreedores, las cifras oscilan en torno a los 28.600 millones de dólares. En este caso, la participación de acreedores bilaterales y multilaterales es prácticamente igual aunque, como es tradicional, estos últimos atraviesan por mayores dificultades para hacer frente a sus compromisos sin comprometer en exceso sus finanzas. Por este motivo se estableció un Fondo Fiduciario (*HIPC Trust Fund*) que es administrado por la AIF, al que realizan aportaciones los países acreedores de manera bilateral, conjuntamente con instituciones como la Unión Europea.

Como último punto, cabe destacar muy especialmente las pretensiones del proceso actual de ampliar su campo de acción mucho más allá de lo que se refiere en exclusiva al alivio de la deuda, abarcando todo el sistema de acceso a la financiación del Banco Mundial y el FMI y, más aún, el sistema internacional de Cooperación al Desarrollo en su conjunto. Así, la estrategia elaborada por el país debe ser la que defina, a posteriori, la intervención del resto de los actores. Sus programas — el CAS en el caso del Banco Mundial y el antiguo ESAF del FMI, ahora con el nuevo nombre de «Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza»— deberán respaldar las opciones establecidas a nivel nacional en el DELP.

Recuadro 12

Comparación de la PPME-I y la PPME reforzada o PPME-II

	PPME - I	PPME - II
Países	26	36
Sostenibilidad	200-250% deuda/exportaciones	150%
	280% deuda/ingreso	250%
Requisitos	2 Programas Ajuste ESAF	DELP
Tiempo	6 años	Flexibilidad
Alivio deuda	80% Club de París	90% Club de París + 100% AOD

Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)

Primera fase

- El país ha establecido un historial de tres años de «desempeño satisfactorio» y está preparando, junto con la sociedad civil, un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP/PRSP)
- El Club de París ofrece reprogramación en las condiciones de Nápoles (hasta el 67% sobre los vencimientos que reúnan las condiciones). Otros acreedores ofrecen trato comparable.
- Si con esto es suficiente para alcanzar la sostenibilidad → SALIDA (El país no puede recibir asistencia en el marco de la iniciativa PPME)
- Si es insuficiente → **PUNTO DE DECISIÓN**

Segunda fase

El país cumple con las políticas determinadas en el Punto de Decisión y la estrategia provisional

Se ofrece alivio provisional (según el propio criterio de los acreedores)

→ **PUNTO DE CULMINACIÓN** «flotante»

- No existe un marco temporal fijo. Se exige la aprobación e implementación por un año del DELP definitivo y el cumplimiento de las políticas determinadas en el punto de decisión.
- El Club de París ofrece hasta el 90% del VAN (y, si fuera necesario, todavía más)
- Otros acreedores ofrecen al menos trato comparable
- Las instituciones multilaterales adoptan medidas adicionales para que la deuda se reduzca a un nivel sostenible

En la práctica, la puesta en marcha de la segunda fase de la iniciativa estuvo encabezada en sus inicios por los «casos retroactivos», es decir, por aquellos países que ya habían alcanzado su punto de decisión conforme al marco original. En concreto, Uganda y Bolivia alcanzaron el nuevo punto de decisión en febrero del 2000, mientras que Mozambique lo hizo un mes después. En respuesta a las críticas recibidas por la exasperante lentitud en la implementación de su primera fase, el Banco Mundial y el FMI se impusieron el objetivo de que una veintena de países alcanzaran el punto de decisión antes del final del año 2000. Esta promesa se convirtió en casi una obsesión en las sedes de ambas Instituciones, y tras unos meses de actividad frenética, que culminaron en un mes de diciembre en el que 13 países vieron ratificado su acceso a la iniciativa, los últimos 6 en apenas dos días, el Director-gerente del FMI, Horst Köhler y el Presidente del Banco, James Wolfensohn, pudieron felicitar la Navidad al mundo lanzando un mensaje eufórico: «el objetivo se había alcanzado».¹⁰⁹

Este peculiar «efecto 2000» tuvo también su reflejo en algunos de los principales países acreedores, entre los que destacan Gran Bretaña y Canadá. En el primer caso, el ministro de economía Gordon Brown anunció públicamente en el discurso de clausura de la Campaña Jubileo 2000 que su gobierno renunciaba a su derecho a recibir ningún beneficio de la deuda histórica de los países incluidos en PPME.¹¹⁰ Esta medida significaba la condonación inmediata de la deuda de los países que superasen el punto de decisión, y la creación de un fondo fiduciario en el que se irán ingresando los pagos recibidos por el resto de países hasta su entrada oficial en la Iniciativa. En el caso de Canadá, lo que se anunció fue una moratoria inmediata para los once países PPME que mantienen deudas con ellos y que han superado el punto de decisión, deuda que se condonará por completo una vez que hayan completado el proceso recogido en la iniciativa¹¹¹.

¹⁰⁹ «Debt Relief for the poorest countries: Milestone achieved». Declaración conjunta de Horst Köhler y James D. Wolfensohn, 22 de diciembre de 2000.

¹¹⁰ Ver <http://www.hm-treasury.gov.uk/speech/cx021200.html>.

¹¹¹ Ver <http://www.fin.gc.ca/newse00/00-095e.html>.

Recuadro 13

Agrupación de los países pobres muy endeudados (PPME)

(Situación en febrero de 2001)

Punto de Decisión (22)		Punto de Decisión futuro (13)	Casos sos-tenibles (4)	No han solicitado alivio (2)
Benin	Malí	Burundi	Angola	Ghana (*)
Bolivia	Mauritania	República	Kenya	Laos
Burkina Faso	Mozambique	Centroafricana	Vietnam	
Camerún	Nicaragua	R.D. del Congo	Yemen	
Gambia	Níger	Congo		
Guinea	Ruanda	Liberia		
Guinea-Bissau	Senegal	Myanmar		
Guyana	S. Tomé y P.	Sierra Leona		
Honduras	Tanzania	Somalia		
Madagascar	Uganda	Sudán		
Malawi	Zambia	Chad		
		Costa de Marfil		
		Etiopía		
		Togo		

Fuente: *Repercusiones Financieras de la Iniciativa para los PPME*, Banco Mundial, 14 de febrero de 2001.

NOTA: En el momento de elaborarse el presente documento el nuevo gobierno ghanés ha anunciado su intención de solicitar la inclusión en la iniciativa PPM

Por lo que respecta estrictamente a la financiación de la PPME, las estimaciones más recientes del Banco Mundial y el FMI en cuanto a las contribuciones al Fondo Fiduciario alcanzan en marzo de 2001 los 2.500 millones de dólares, de los cuales casi 1.000 estarían ya depositados. En este contexto, fue particularmente significativa la aprobación, tras vencer numerosas reticencias, de 360 millones de dólares por parte del Congreso de los Estados Unidos. Por parte española, como se verá, la administración da cuenta de una aportación de 113 millones de dólares, 70 de contribución directa y 43 de estimación correspondiente a los fondos comprometidos por la Unión Europea.

El optimismo que se refleja en estas cifras y declaraciones¹¹² contrasta con las valoraciones de un gran número de organizaciones no gubernamentales, que han cuestionado el alcance real de la iniciativa¹¹³, aún después de su reforma. El alcance del alivio, ciertamente significativo medido respecto al monto de la deuda, no lo resulta tanto para la mayoría de los países medido en términos del servicio de la deuda efectivamente liberado y la carga que este servicio supone para sus exiguos presupuestos.

En el caso de Zambia, se llegó a dar el caso de que el servicio de la deuda revistió tras llegar al punto de decisión respecto a su ingreso en la Iniciativa no sólo no suponía un descenso en el servicio de la deuda, sino que éste aumentaba significativamente con respecto a años anteriores por lo que su caso tuvo que ser sometido a una revisión especial en el directorio del FMI, presionado por la atención que había atraído esta situación y las denuncias de las ONG. Pero no es el único caso. Otros países como Bolivia, Honduras, Nicaragua o incluso Uganda, permanentemente utilizado como uno de los ejemplos más exitosos de la iniciativa, estarán pagando en los años 2004 y 2005 cantidades superiores a las desembolsadas en 1999, generalmente después de un descenso en el período intermedio.

Si comparamos estas cifras con las necesidades de muchos de estos países, en los que más de la mitad de la población vive con menos de un dólar diario y uno de cada seis niños muere antes de cumplir los cinco años, el panorama sigue siendo poco alentador de cara a alcanzar los objetivos de desarrollo humano previstos para el año 2015. Volviendo al caso de Zambia, un país en el que la proporción de niños y niñas afectados por malnutrición crónica ha aumentado del 39% al 53% en la

¹¹² «Las instituciones mundiales de financiamiento han dado muestra de su flexibilidad y capacidad de respuesta, su apertura a la sociedad civil y su compromiso con la reducción de la pobreza», *Repercusiones financieras de la iniciativa para los PPME*, Washington, Banco Mundial, 14 de febrero de 2001.

¹¹³ Ver, entre otros «La iniciativa HIPC deja a los países pobres altamente endeudados», Oxfam Internacional, 18 de septiembre de 2000. Ver también la carta abierta que con motivo de la finalización del año 2000 envió Eurodad a los gobiernos nacionales y directorios ejecutivos del Banco Mundial y el FMI.

década de los noventa y en el que el impacto del sida ha reducido la esperanza de vida a 40 años, el gobierno seguirá destinando el 27% de sus ingresos fiscales al servicio de la deuda en el año 2004. El mismo porcentaje que destinará Níger en el 2001, país en el que sólo el 14% de la población está alfabetizada y que ocupa el penúltimo lugar en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

Y si estas cifras son preocupantes, más aún lo es considerar que los cálculos de la Iniciativa se basan en unas proyecciones de crecimiento económico y aumento de las exportaciones elaboradas por el FMI y el Banco Mundial que, en el mejor de los casos, parecen excesivamente ambiciosas y en el peor totalmente irrealizables. Así, los cálculos de Honduras y Tanzania prevén un crecimiento económico anual del 6%, a pesar de que la media entre 1990 y 1998 se situó en el 1,4% en el primer caso y un 0,4% en el segundo. Tratándose de las economías más vulnerables del mundo, hechos como la inestabilidad financiera internacional, las variaciones en los términos de intercambio comercial o la propensión a sufrir catástrofes naturales, pueden suponer la vuelta a una situación insostenible incluso en los casos aparentemente más robustos.

Por otra parte, una salida sostenible a la crisis de la deuda debería integrar plenamente el previsible impacto de las tendencias de endeudamiento futuro, entre otras cosas, porque la iniciativa PPME sólo liberará recursos para la reducción de la pobreza si los países continúan recibiendo la misma cantidad de recursos desde el exterior, aspecto que por el momento no se está teniendo suficientemente en cuenta. En general, no son pocas las voces críticas que cuestionan el criterio de sostenibilidad de la deuda establecido por la Iniciativa, planteando que se trató de una definición que, en su momento, surgió más para atender a las preocupaciones del G-7 en cuanto al coste que les supondría, que para satisfacer las necesidades reales de los países deudores.

Finalmente, resulta preocupante la situación en la que se encuentra una serie de países que, por diversos motivos, se han quedado fuera del marco de la PPME, como Haití, Bangladesh, Ecuador o Jamaica, y que sin embargo presentan unos índices de endeudamiento que amenazan con desestabilizar su situación

macroeconómica y alejar las posibilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo para el año 2015.

Pero la implementación de la iniciativa PPME no puede juzgarse únicamente en términos del alivio de la deuda comprometido y ejecutado. Con la aprobación del marco reforzado, el Banco Mundial y el FMI anunciaban una nueva forma de actuación en los países pobres. Las siglas DELP, que comenzaron siendo una referencia más en el contexto de las reformas, han pasado a ser todo un símbolo del nuevo discurso de las instituciones financieras: el discurso es: «se acabó el ajuste estructural; la reducción de la pobreza entra en escena».

¿Qué es realmente un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)? Inicialmente, tanto el Banco como el Fondo se mostraron reticentes a proporcionar orientaciones genéricas en cuanto a cuál debe ser el contenido apropiado de las estrategias de cara a su posterior aprobación, alegando que al tratarse de un proceso del que en principio deben adueñarse los gobiernos, cada uno debería ir estableciendo sus criterios y prioridades. Sin embargo, sí se han identificado algunos componentes básicos, entre los que destacan los siguientes:

- Los documentos tendrán que ser elaborados por el propio país, que se convierte en el director de la orquesta de su propio desarrollo. El Banco y el Fondo, así como determinados donantes individuales y otros organismos, particularmente algunas agencias de Naciones Unidas, deben ofrecer su respaldo y podrán prestarles asistencia técnica, pero la autoría y titularidad de la estrategia corresponde totalmente al país (*ownership*).
- Los documentos deben definirse a partir de un procedimiento amplio y transparente de participación social, tanto de instituciones democráticamente elegidas como del resto de la sociedad civil. Esta participación no se limitará únicamente al proceso de elaboración del documento, sino que debe extenderse a su implementación y a la puesta en práctica de los mecanismos de control que se identifiquen.

- Se deberán incorporar previsiones tanto a medio como a largo plazo, incluyendo un análisis completo desde distintos puntos de vista (macroeconómico, social, estructural, institucional)... según el Banco Mundial, se espera que los DELP reflejen un análisis comprensivo de la pobreza y sus determinantes y se dirijan a acelerar el crecimiento económico.
- En cuanto a los contenidos, se apuntan aspectos como: análisis de las causas y facetas de la pobreza, descripción de los obstáculos al crecimiento, establecimiento de objetivos y políticas prioritarios, definición de un marco macroeconómico, reformas estructurales, política social, asunción de objetivos de desarrollo internacionales y fijación de indicadores de resultado tanto finales como intermedios.

Transcurrido más de un año desde que se aprobó la reforma de la iniciativa, los informes oficiales del Banco y del Fondo han ido recopilando algunas enseñanzas relevantes, entre las que se destacan las siguientes:¹¹⁴

- En la elaboración de DELP provisionales se identifican algunos elementos comunes, tales como los diagnósticos de pobreza, el establecimiento de objetivos cuantificados de reducción de la pobreza a largo plazo, previsiones de crecimiento del PIB, reformas estructurales (crecimiento económico sostenido y sectores sociales, reforma institucional, infraestructura y agricultura) e información sobre los procesos participativos.
- A pesar de que algunos países pueden encontrarse en condiciones de acometer por sí solos las tareas de diagnóstico genéricas y definición de estrategias amplias, en la mayoría de los casos resulta clara la necesidad de

¹¹⁴ Ver *Informe de situación sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*, preparado por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, 13 de abril de 2000. Y *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, preparado en septiembre de 2000.

desarrollar un importante esfuerzo de asistencia técnica para el establecimiento de metas cuantificables, cálculo de costes, etc. Así, el ejercicio de estimar los costes aproximados de las estrategias ha resultado más complejo de lo inicialmente provisto, al igual que lo será en la siguiente etapa la integración de estas estimaciones en un marco macroeconómico coherente. La disponibilidad de datos fidedignos en relación a la situación de pobreza, crucial para la elaboración de una estrategia de calidad, está constituyendo otra dificultad importante, ante la cual el papel de las diversas agencias de desarrollo puede resultar de indudable utilidad.

- En el proceso para la elaboración del DELP provisional no se exige un umbral mínimo de participación, lo cual podía generar algunos problemas, dado que en el documento provisional era previsible la inclusión de aspectos que marquen muy significativamente la estrategia definitiva. En general, el Banco Mundial y el FMI consideran que los niveles de participación en esta primera etapa han excedido los niveles previstos.

Precisamente la participación de la sociedad civil en este proceso ha sido una de las cuestiones más debatidas por parte de las ONG y de las coaliciones que están siguiendo el desarrollo de la iniciativa.¹¹⁵ ¿Cuál es el significado exacto del término «sociedad civil»? ¿A qué grupos incluye?, ¿Cómo se demuestra en cualquier caso que un proceso participativo no está sesgado?. En muchos de los países que están ya avanzando en el proceso diversas asociaciones han planteando problemas en este sentido. En ocasiones los términos «participación» y «consulta» se confunden, haciendo pasar por lo primero un breve proceso de puesta en común por parte del gobierno, convocando reuniones sin apenas información previa, con poco tiempo de preparación y sin ninguna

¹¹⁵ Ver entre otros: *PRSP: Poverty reduction or Public Relations Strategies*, CAFOD, septiembre de 2000; *PRSP: What have we learned so far?*, Eurodad, Septiembre de 2000; «Planes Estratégicos para la Reducción de la Pobreza: Retórica y Realidad», Oxfam Internacional, septiembre de 2000.

orientación sobre cómo las reacciones de las organizaciones convocadas se van a integrar en el proceso.

Ciertamente, hay países en los que la participación social ha sido tradicionalmente muy limitada, por lo que puede verse favorecida y respaldada por este proceso. Sin embargo, también existen casos en que los grupos de la sociedad civil están siendo cargados con una carga de «participación mal entendida», con múltiples procesos abiertos en los que el ritmo, el exceso o la mala calidad de la información pueden generar confusión y pobres resultados. Por otra parte, un proceso realmente participativo conlleva unos costes considerables tanto en términos económicos como en tiempos. Desde el principio, diversas voces han llamado la atención en torno al peligro de que la urgencia por recibir alivio de la deuda supusiera una reducción preocupante de la calidad de un proceso que, de por sí, tiende a evolucionar lentamente. Países como Etiopía o Mozambique han tardado alrededor de cuatro años en desarrollar estrategias sectoriales en campos como la educación o la salud, y el plan global de lucha contra la pobreza puesto en marcha en Uganda ha demostrado ser igualmente laborioso.

En estas condiciones, las organizaciones de la sociedad civil se pueden ver enfrentadas a un dilema interno, conscientes de que la denuncia de irregularidades o deficiencias en el proceso de elaboración de las estrategias supone un retraso en el alivio de la deuda, tan largamente esperado por la opinión pública. Uno de los casos más significativos a este respecto ha sido el de Nicaragua, donde a principios del año 2001 el gobierno hizo pública su intención de presentar la estrategia definitiva en el mes de marzo del mismo año, sin que siquiera hubiese comenzado a ponerse en marcha el proceso de consulta en cuyo diseño están colaborando el PNUD y la agencia británica de cooperación DFID.

En general, las organizaciones de la sociedad civil de distintos países están haciendo un gran esfuerzo por adaptarse al ritmo de los procesos, evitar divisiones internas y prepararse para proporcionar propuestas concretas, argumentos, datos y posturas conciliadoras. Por su parte, exigen que los gobiernos ofrezcan un foro real de *participación*, en lugar de «pretender cumplir» con un mero proceso de *consulta*, en el que las organizaciones son

escuchadas pero sin tener una capacidad real de influir en la toma de decisiones finales. Llama particularmente la atención el hecho de que el Banco Mundial y el FMI se inhiban expresamente de imponer normas a este respecto, especificando claramente que es un asunto en el que son los propios gobiernos los que tienen la última palabra.

En este mismo contexto, otros observadores advierten también del riesgo de que un excesivo énfasis en el proceso y su apertura distraiga la atención de una necesaria discusión en profundidad en torno a los contenidos fundamentales de las estrategias, que quedarían así relegados a un segundo plano y sometidos a un menor escrutinio.

Pero, probablemente, la pregunta más escuchada en los últimos meses, y a la que más difícil resulta dar una única respuesta, no sea otra que «¿qué cambia en la práctica?». En teoría, el nuevo proceso supone cambios importantes en el modo de trabajar del Banco Mundial y del FMI, pero son muchos los que opinan que en realidad estamos ante «más de lo mismo»; esto es, la vieja lógica del ajuste, aunque con las palabras «pobreza» y «participación» incorporadas a todos los discursos. Esta crítica responde al hecho, en primer lugar, de que ambas instituciones se han negado sistemáticamente a aceptar que detrás de los nuevos enfoques se esconda un reconocimiento de un fracaso de su teoría económica o un cambio de paradigmas. Según esto, «no es la teoría lo que ha fallado, sino su traslado a políticas concretas en determinados países». En encuentros celebrados con representantes de diversas ONG, funcionarios del FMI han llegado a afirmar que «estarían muy sorprendidos si después de todo el proceso resultan programas muy distintos de los implementados bajo los antiguos ESAF, en los que ya se estaba permitiendo un incremento importante de los gastos sociales». En definitiva, parece que el Fondo mantiene su énfasis en la necesidad de realizar una gestión macroeconómica prudente y unas políticas que promuevan un crecimiento rápido y sostenible bajo el liderazgo del sector privado y, en todo caso, en ciertas circunstancias y en los países más pobres, el Fondo podrá ser algo más favorable a unos déficits fiscales algo más altos que en el pasado.

Más allá de las declaraciones, la práctica sigue poniendo en evidencia el abismo que separa los compromisos y discursos de la realidad. Países como Honduras o Tanzania, fueron los primeros en suscribir los nuevos programas del FMI que sustituyen al viejo «Ajuste Ampliado» del ESAF, sin que existiera ningún marco previo de estrategia participativa y con las mismas características de ajuste estructural. La Revisión Externa de los ESAF resaltó que tres cuartas partes de los programas habían fracasado debido en parte a los problemas generados por no haber sido asumidos nacionalmente. El DELP parecía ser un intento de abandonar estas prácticas y situar a los gobiernos en el asiento del conductor, pero da la impresión de que en cualquier caso la opción de destino y la ruta a seguir siguen estando predeterminadas.

Los cambios inicialmente previstos no sólo afectaban al involucramiento de los gobiernos en el proceso, sino también a la revisión de la orientación de las políticas. Según el FMI, el objetivo principal ahora es adoptar políticas en las que «la reducción de la pobreza y los elementos macroeconómicos estén plenamente integrados»¹¹⁶. Esta integración pasa por desarrollar una estrategia para llevar a cabo unos análisis previos del impacto social de los principales cambios impulsados por el Banco y el Fondo. Dicho de otra manera, ambas instituciones se han comprometido a investigar cuál va a ser el impacto sobre los más pobres de las políticas respaldadas por sus programas. La elaboración de estos análisis permitiría abrir un debate sobre las políticas económicas más apropiadas para un determinado país, facilitando un mayor respaldo social para dichas medidas y permitiendo acometer a tiempo las reformas o medidas alternativas necesarias cuando se prevean potenciales efectos negativos en los más pobres. Sin embargo, por el momento estos análisis no han llegado a ver la luz en ningún país. Tras recibir numerosas presiones, el Banco Mundial y el FMI establecieron un grupo de trabajo conjunto que está comenzando a elaborar programas piloto en 10 países para ver cómo podrían llevarse a la práctica. Esta por ver por tanto cuál

¹¹⁶ *Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs*, IMF Policy Development and Review Department, 16 de agosto de 2000.

va a ser el fruto de este esfuerzo, que supondrá una prueba importante a la hora de analizar el compromiso real de ambas instituciones a la hora que la reducción de la pobreza sea la primera prioridad en sus actuaciones.

5.7 Entre el cambio y la continuidad: el medio ambiente en la etapa Wolfensohn

En relación al medio ambiente, el periodo Wolfensohn se ha caracterizado por la ambigua combinación de elementos de cambio y de continuidad que se observa en otros ámbitos de la actividad del Banco. La política de mayor apertura, transparencia y diálogo con ONG y con otros actores se sitúa claramente en el saldo positivo de este periodo, y como ya se ha señalado en estas páginas, Wolfensohn ha adoptado iniciativas que revelan un claro compromiso con el cambio y una decidida voluntad de mejora. Ya se ha mencionado el apoyo de Wolfensohn a la Comisión Mundial de Presas, la revisión de los embalses del río BioBio, en Chile, la extensión de las políticas de salvaguarda a la CFI, o la audaz decisión de suspender los desembolsos para el controvertido proyecto hidroeléctrico de Arun, en Nepal. Aunque menos visibles a corto plazo, el periodo Wolfensohn se ha caracterizado por una amplia reelaboración de la política general de medio ambiente, así como de las políticas sectoriales de energía y de bosques. Ese proceso ha incluido una revisión crítica de la actuación del Banco, generalmente respaldada por estudios del Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), y el debate con partes interesadas como los gobiernos, las ONG o las organizaciones internacionales activas en el medio ambiente.

Las iniciativas de cambio, sin embargo, se han encontrado con la resistencia derivada de inercias burocráticas, de proyectos ya comprometidos, y de parte del personal responsable de las políticas operacionales. Aunque la cuestión ambiental está mucho más afianzada, buena parte de la cartera de proyectos sigue pautas similares a las del pasado. Ya se ha señalado la flagrante contradicción que existe entre las iniciativas adoptadas para

reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y unas políticas de energía, transporte, petróleo y gas que tienen el efecto contrario y que, al comprometer un volumen de fondos superior, anulan los efectos positivos de la actuación del Banco para impedir el cambio climático.

La cartera de proyectos también refleja las tensiones en las que se encuentra una Institución que ha de satisfacer a partes con intereses distintos y a menudo contradictorios, y en especial los de Gobiernos, grandes grupos empresariales, ambientalistas, la comunidad científica y los afectados por los proyectos. Es cierto que los proyectos de energía «clásicos» han perdido peso en la cartera del Banco, pasando de un 21% en 1980 a un 2% en 1999, que las contribuciones al FMAM, aunque aún bajas, han aumentado significativamente, o que se han aprobado proyectos de gran significación desde el punto de vista ambiental. En 1998, por ejemplo, se aprobó un programa para financiar la clausura a lo largo de 11 años de la totalidad de las plantas que producen clorofluorocarbonos (CFC), sustancias que dañan la capa de ozono, de la República Popular China, país que es responsable del 43% de la producción mundial de estos compuestos. Pero también hay que señalar que el Banco Mundial no ha dejado de involucrarse en proyectos potencialmente dañinos para el medio ambiente y para las poblaciones afectadas, como el controvertido proyecto de reducción de la pobreza en China occidental, que se expone a continuación. Además, ante las exigencias de crédito derivadas de las crisis financieras, la participación de los proyectos ambientales en la cartera total del Banco, que ya era baja, descendió aún más, de un 3,6% del total en 1994 a un 1,02% en 1998. Y como se indicó, el proceso de revisión de las políticas del Banco, aún no finalizado, puede derivar en un debilitamiento de las obligaciones y requisitos ambientales a observar, lo que a su vez reduce la capacidad de supervisión de las instancias internas de control y del Panel de Inspección. El peso creciente del ajuste estructural en la cartera de créditos también es preocupante en este contexto, ya que este tipo de créditos sigue estando al margen de criterios ambientales.

El polémico proyecto de reducción de la pobreza de China Occidental (PRPCO) revela que tanto el personal del Banco con responsabilidades operaciones directas, como los gobiernos prestatarios, siguen incumpliendo las políticas de salvaguarda.

El 7 de julio de 2000 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial se negó a aprobar los préstamos para este proyecto. Este hecho constituyó un serio revés político para el Presidente Wolfensohn, que solicitó personalmente su aprobación y había asegurado a los Estados miembros que se llevaría a cabo cumpliendo las más altas exigencias sociales y ambientales. El rechazo de la propuesta se debió a la controversia que rodeó este proyecto desde sus inicios y, sobre todo, a la fuerte campaña internacional en su contra. Este hecho puso de manifiesto que el Banco sigue teniendo serios problemas con sus «políticas de salvaguarda», y que suele resultar difícil conciliar los intereses de los gobiernos prestatarios y otros asociados del Banco.

El PRPCO es un proyecto de colonización agraria a gran escala en el distrito de Dulan, de la provincia de Qinghai, que incluye la construcción de un embalse y obras de regadío e infraestructura, y pretende asentar alrededor de 60.000 campesinos pobres en esa zona. La financiación prevista por el Banco Mundial era de un 160 millones de dólares, de los que 100 millones serían aportados por la AIF. Una cuarta parte del total se destinaría al reasentamiento de población.

Aunque el proyecto pudiera tener sentido para enfrentarse a la pobreza rural, era, según *The Economist*, un «coctel explosivo» y mostraba una gran «insensibilidad política» por parte de los funcionarios del Banco.¹¹⁷ Dulan, parte del territorio histórico de Tíbet, es un área de clima semiárido poblada por pastores nómadas de origen tibetano y mogol. Para los grupos tibetanos en el exilio —Tíbet fue invadido y anexionado por China en 1951—, se estaba respaldando la política gubernamental, calificada en ocasiones de «genocida», que pretende acabar con la identidad cultural a través de la sedentarización, y alterar la composición

¹¹⁷ «Tibetan tinderbox», *The Economist*, 19 de junio de 1999, p. 90.

étnica del Tíbet transfiriendo a esas áreas grandes contingentes de población china Han.

Las tensiones étnicas y la pérdida de identidad cultural de la región no eran los únicos problemas del PRPCO. El traslado de población podría no ser voluntario, y el proyecto estaba dentro de la categoría ambiental «B». Esto significaba que se realizaría una evaluación de impacto ambiental parcial, a pesar de que el proyecto transformaría hábitat frágiles en áreas de agricultura intensiva.

En abril de 1999 comenzó la campaña internacional para impedir la aprobación del proyecto. El Gobierno de Estados Unidos, sensible a la presión de los grupos tibetanos en el exilio, se manifestó en contra. El Gobierno chino presionó al Banco Mundial para seguir adelante, haciendo valer su peso como principal prestatario de la Institución. En junio de 1999 una coalición de ONG presentó una reclamación ante el Panel de Inspección, alegando que el proyecto violaba las políticas operacionales sobre información pública, evaluación de impacto ambiental, pueblos indígenas, y reasentamiento involuntario. Poco después el Directorio Ejecutivo aprobó los créditos para el PRPCO, pero el componente de reasentamiento quedó en suspenso hasta que se conociera el informe del Panel de Inspección.

En agosto de 1999 la campaña se recrudeció tras la detención de varios activistas en la zona del proyecto, y en septiembre el directorio ejecutivo del Banco Mundial decidió autorizar al panel de Inspección a realizar un examen completo del proyecto. El informe de este órgano fue entregado al Directorio Ejecutivo en abril de 2000. En sus conclusiones, que no se hicieron públicas en ese momento, el Panel de Inspección señalaba que el Banco había incumplido 7 de las 10 políticas de salvaguarda, y recomendaba cambios en su diseño y ejecución.¹¹⁸

El Banco Mundial, consciente del elevado coste político que comportaría la cancelación de los créditos, persuadió al Gobierno de China para que aceptara condiciones adicionales en

¹¹⁸ Ver *Western China Poverty Reduction Project Investigation Report*, Panel de Inspección, 28 de abril de 2000, documento RQ 99/3, y «World Bank seeks to delay Western China Poverty Reduction Project», *Washington Post*, 24 de junio de 2000, p. E2.

el terreno social y ambiental. El Proyecto fue reclasificado en la categoría ambiental «A», que suponía una amplia evaluación de impacto ambiental; se propuso una mejora de la evaluación de impacto social, más acceso a la información, y nuevos estudios de viabilidad.¹¹⁹ En vísperas de la votación del Directorio Ejecutivo, el Presidente Wolfensohn remitía una carta en la que, en un tono inusual, solicitaba la aprobación del proyecto y recordaba que la polémica se situaba en dos planos: por un lado, el de las salvaguardias del Banco y su cumplimiento; por otro, el debate político sobre el futuro del Tíbet. Según Wolfensohn, El Banco Mundial podía dar respuestas a la primera de esas cuestiones; respeto a la segunda, no era de la incumbencia del Banco y era el Directorio Ejecutivo el que debía solventar la cuestión.¹²⁰

Después de dos días de tensas discusiones, el Directorio Ejecutivo decidió no aprobar los créditos pendientes del PRPEC y desairó a Wolfensohn y al personal directivo de la Institución. El director ejecutivo de China reaccionó acusando al Banco de «politización», rechazó nuevas condiciones, y anunció que su gobierno ejecutaría el PRPCO con fondos propios. También reclamó un debate entre los Estados miembros sobre los límites de la acción de las ONG y otros actores.¹²¹ En un editorial muy crítico, *Financial Times* señaló que en este asunto volvió a demostrarse que el Banco no era capaz de aplicar sus propias políticas, pero lo más grave era que, a pesar de ello, se siguiera presionando a favor de su aprobación. El Banco, añadía, no debía involucrarse en un proyecto de estas características si no estaba completamente seguro de que podía responder a todas las críticas.¹²²

A la postre, estos acontecimientos han motivado un retroceso en las relaciones del Banco y las ONG, y una mayor

¹¹⁹ Ver *Management Report and Recommendations in Response to the Inspection Panel Investigation Report*, INSP/R2000-4/2, 21 de junio de 2000.

¹²⁰ Ver el editorial del *Financial Times* del 4 de julio de 2000, p. 15, y el editorial del *New York Times* del 5 de julio de 2000, p. A20.

¹²¹ «China to implement Qinghai component of the Wester China Poverty reduction Project with its own funds», Banco Mundial, Nota de Prensa nº 2001/004/EAP, 7 de julio de 2000.

¹²² «China can els application for controversial World Bank loan», *Financial Times*, 8 de julio de 2000, p. 1. Ver también el editorial en la p. 11.

conciencia, por parte del Banco y los Estados miembros, de los riesgos políticos de la transparencia que estas organizaciones han venido exigiendo.¹²³

El Banco Mundial ha reconocido algunas de las carencias en materia ambiental, que este proyeco puso de manifiesto, a través de una amplia evaluación sobre su desempeño ambiental publicada, en una versión preliminar, en septiembre de 2000. Las conclusiones sólo son alentadoras en un aspecto: que reconocen con franqueza los graves problemas que afectan al Banco en este ámbito, y de esta forma se afirma: *«Los logros están por detrás de las expectativas abiertas por las políticas, los compromisos formales y las declaraciones publicadas por el Banco. Varios años y cientos de proyectos después, el enfoque del Banco todavía es caracterizado por algunos como mejoras paulatinas sobre «más de lo mismo» y no por un «enfoque de sostenibilidad» (...) los resultados preliminares revelan vacíos, inconsistencias y ambigüedades en el enfoque del Banco hacia la sostenibilidad. Aunque el Banco ha sido capaz de aumentar la conciencia general sobre las cuestiones ambientales entre sus clientes a través de sus directrices sobre evaluación de impacto ambiental, aún existen problemas de cumplimiento e implementación de sus políticas de salvaguarda (...) la plena incorporación del medio ambiente en las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS) aún es una meta distante»* (Banco Mundial 2000b: iii). La evaluación también constata serios problemas de cumplimiento y supervisión, y se reconoce que los progresos han sido limitados en las políticas sectoriales de energía, desarrollo rural y urbano. Los planes de acción ambiental nacionales (NEAP) tampoco han sido asumidos adecuadamente por los gobiernos prestatarios, y la condicionalidad del ajuste a veces se contrapone a sus metas y estrategias. Finalmente, respecto a los problemas ambientales globales, se afirma que *«Más allá del FMAM y de algunas iniciativas innovadoras como el Fondo Prototipo de Carbono, el Banco no ha hecho lo suficiente en su cartera habitual de proyectos en los ámbitos de biodiversidad y cambio climático para poner las pero-cupaciones*

¹²³ *Development News*, Banco Mundial, 30 de agosto de 2000, p. 1 (Ver en <http://www.worldbank.org/devnews>)

ambientales globales a la par de las actividades tradicionales del Banco», aunque en parte ello se debe a la falta de disposición de los prestatarios a aceptar esas metas (Banco Mundial 2000b: v).

Esta evaluación es parte del proceso de reformulación de la política ambiental del Banco de la etapa Wolfensohn. En ese proceso cabe destacar la inclusión de objetivos ambientales en la nueva estrategia de desarrollo rural, adoptada en 1997; la nueva política ambiental para el sector energía,¹²⁴ el lanzamiento en enero de 2000, tras más de dos años de preparación, de una nueva iniciativa global para promover la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el «Fondo Prototipo de Carbono», ya mencionado (ver recuadro 10); la elaboración de una nueva política de transporte y del sector forestal; la puesta en práctica de programas piloto, como los denominados «Préstamos de Ajuste de Apoyo a la Privatización y el Medio Ambiente» (*Environment and Privatization Support Adjustment Loans, EPSAL*) de 1999-2000; o el programa sobre la inclusión del medio ambiente en las estrategias de Asistencia-País (*Country Assistance Strategies and the Environment, CASE*).

La estrategia ambiental para el sector energía ha sido preparada conjuntamente por los departamentos de Medio Ambiente, Energía, Minería y Telecomunicaciones, y la Corporación Financiera Internacional. Aunque no pretende modificar las Políticas Operacionales en vigor, intenta integrar las preocupaciones ambientales en todas las actividades del Banco relacionada con la generación, distribución y uso de la energía. La estrategia comprende cuatro grandes ejes: la reducción de la contaminación, la sustitución de las fuentes energía tradicionales por fuentes renovables; el seguimiento y mitigación de los daños al medio ambiente; y la reestructuración del sector de energía dando mayor protagonismo al sector privado, en el marco de políticas de

¹²⁴ La estrategia de desarrollo rural ha sido publicada en el documento *Rural Development. From Vision to Action. A Sector Strategy* (Banco Mundial 1997c). La estrategia para el sector energía está recogida en *Fuel for thought: A New Environmental Strategy for the Energy Sector*, presentado en julio de 1999 al Directorio Ejecutivo, tras un proceso de consultas con ONG, empresas y otras partes interesadas (ver Banco Mundial 2000c).

ajuste y reforma económica. La estrategia, que incluye metas e indicadores cuantitativos de seguimiento, prevé valorar el desempeño del Banco en términos de resultados, y no sólo de impacto, a través de nuevas «Evaluaciones sobre energía y medio ambiente» (*Energy/Environment Reviews, EER*) de carácter transversal.

En este contexto, la iniciativa más relevante ha sido la formulación de una «nueva estrategia ambiental» comprehensiva para el conjunto de las operaciones del Grupo Banco Mundial (Banco Mundial 2000a). Esta última, la más importante de las iniciativas en este ámbito, pretende asegurar la plena incorporación —o *mainstreaming*-(sic)— de la dimensión ambiental al conjunto de las operaciones del Banco, incluyendo las Estrategias Nacionales de Asistencia (CAS), que también abarca los préstamos de ajuste y las estrategias de reducción de la pobreza derivadas de la Iniciativa para los países pobres más endeudados (PPME), en proceso de elaboración desde el año 2000. La estrategia, cuyo borrador se dio a conocer en mayo de 1999, se ha sometido a un proceso de consulta a lo largo del año 2000, y se someterá al Directorio Ejecutivo para su aprobación en 2001.

Aunque se trata de un documento preliminar, la nueva estrategia ambiental representa un indudable avance respecto al modelo anterior desde el punto de vista de su concepción y contenido. Pretende hacer del medio ambiente un «eje transversal», más que un sector de intervención diferenciado, y de esa forma superar el limitado enfoque de mitigación ex-post hasta ahora dominante, basado en salvaguardias, en la evaluación de impacto y en proyectos de inversión. En el texto se ha establecido una clara vinculación entre reducción de la pobreza y desarrollo sostenible a través de tres grandes metas: la mejora de la salud a través de una menor exposición a factores ambientales como la contaminación, las substancias tóxicas o las enfermedades transmitidas por el agua o por vectores; el apoyo a la población cuyo sustento depende directamente de recursos como el agua, la tierra, los bosques o la diversidad biológica, asegurando un acceso equitativo a esos recursos y su gestión sostenible; y reducir la vulnerabilidad a los riesgos ambientales como los desastres naturales, los cambios bruscos de la climatología, o el

cambio climático, a través de procesos de empoderamiento que permitan hacer frente a estas situaciones.

Recuadro 14

El oleoducto Chad Camerún: La nueva condicionalidad del Banco Mundial, a prueba

El proyecto petrolífero Chad-Camerún incluye la perforación de 300 pozos en el campo petrolífero de Doba, en el sur de Chad, con una producción diaria estimada de 225.000 barriles diarios; la construcción de un oleoducto de 1.070 kilómetros de longitud, desde Doba hasta la localidad costera de Kribi, atravesando todo Camerún; y facilidades portuarias para el embarque del crudo en barcos petroleros. El proyecto es la mayor obra de infraestructura financiada por el Banco en la actualidad en África, tiene un coste total estimado de 3.500 millones de dólares, y es iniciativa de un consorcio formado por Exxon-Mobil, Chevron (ambas de Estados Unidos) y Petronas (Malasia).¹²⁵ Estas empresas aportarían 1.600 millones de dólares para las actividades de perforación y explotación de los pozos. El Banco Mundial, los bancos privados y las agencias oficiales de crédito a la exportación de países industrializados facilitarían otros 1.900 millones de dólares necesarios para la construcción del oleoducto y las instalaciones costeras. La financiación propuesta por el Banco Mundial se eleva a unos 220 millones de dólares, de los que 90 millones son préstamos ordinario del BIRF a ambos gobiernos, 150 millones de la Corporación Financiera Internacional (CFI) para las empresas concesionarias, y 29,5 millones de la AIF para el fortalecimiento de

¹²⁵ En una fase inicial el consorcio fue integrado por Exxon, Elf y Shell, pero estas dos última compañías se retiraron en 1999. Su participación fue objeto de polémica debido a la implicación de Elf en graves casos de corrupción en Francia y a la influencia de esta compañía en la política neocolonial francesa en África subsahariana, y en el caso de Shell, por no haberse pronunciado respecto del encarcelamiento de parlamentarios chadianos opuestos al proyecto. Pese a su nueva política corporativa de respeto del medio ambiente y los derechos humanos.

la capacidad institucional de ambos gobiernos de cara a la gestión ambiental y de los ingresos petroleros.¹²⁶

Aunque la financiación del Grupo Banco Mundial es relativamente pequeña, es un aporte clave para el desarrollo del proyecto. El consorcio Exxon-Petronas-Chevron ha declarado que no se implicaría en el proyecto sin la presencia del Banco, que financia la participación accionarial de los dos gobiernos y reduce notablemente los riesgos políticos presentes en esta iniciativa.

El oleoducto Chad-Camerún muestra los dilemas que plantea al Banco Mundial su política de «asociación». Se pretende responder a los intereses y demandas de todos los actores implicados en su actuación — Gobiernos y sociedad civil de los países prestatarios; empresas transnacionales y sector privado; ONG nacionales internacionales, y los Estados más influyentes de su directorio ejecutivo—, pero a menudo se trata de intereses que es difícil conciliar. En no pocas ocasiones esos asociados no comparten los objetivos de lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible que el Banco ha ido incorporando a su discurso y su práctica, y, como el propio Banco, tienen un historial ambiental y político deplorable.

Ninguna de las compañías petroleras implicadas cuenta con una política corporativa sobre medio ambiente o derechos humanos, como la que, por ejemplo, ha adoptado Royal Dutch Shell tras su implicación en los asesinatos políticos en el territorio Ogoni, en Nigeria. La cuestión es importante debido a los riesgos ambientales y humanos del proyecto y los problemas que se han planteado al aplicar las «políticas de salvaguarda» del Banco. El oleoducto atraviesa áreas de gran importancia ecológica, por su diversidad biológica y riqueza forestal. La detallada evaluación de impacto ambiental, que consta de 19 volúmenes y se publicó en octubre de 1999, ha sido considerada «inadecuada» por estudios independientes. Hay serias dudas sobre la capacidad de cumplimiento efectivo de las medidas de mitigación por parte de los gobiernos de Chad y Camerún. En relación a esta cuestión cabe mencionar que las actividades de protección del bosque tropical

¹²⁶ Horta et al. 2000.

del Banco en Camerún en la última década han sido un fracaso debido, en gran medida, a la actuación del Gobierno y los intereses económicos que existen en torno a la tala del bosque tropical. No se ha elaborado un plan de actuación frente a fugas de petróleo, pese a que el oleoducto atraviesa 17 ríos importantes y este tipo de planes son obligatorios en los países de la OCDE.

El oleoducto, por otra parte, atraviesa territorios poblados por pigmeos. El «Plan de Pueblos Indígenas» diseñado en el marco del proyecto, en cumplimiento de la directiva operacional 4.20 del Banco sobre pueblos indígenas, puede incumplir aspectos clave de dicha directiva, como el reconocimiento de los derechos legales de la población afectada.

Respecto a los gobiernos implicados, hay que recordar que Camerún es uno de los países más corruptos del mundo, según la ONG Transparencia Internacional. Chad está en guerra desde hace décadas, y el Gobierno ha estado implicado en graves violaciones de los derechos humanos, y en una fase inicial del proyecto, llegó a encarcelar a un parlamentario opuesto al mismo. A la luz de acontecimientos posteriores es significativo observar que en la evaluación previa del proyecto, elaborada por el Banco, no mencionaba la guerra interna en Chad como un hecho relevante.

Con socios de este tipo, no es fácil garantizar que los proyectos contribuyen a reducir la pobreza y son plenamente compatibles con sus objetivos declarados respecto al medio ambiente. Una vez en marcha, el proyecto generará importantes ingresos para los dos gobiernos implicados. Se estima que se elevarán a unos 2.500 millones de dólares en total en los 25 años de vigencia de la concesión; esto es, alrededor de 200 millones de dólares al año para Chad, y 80 millones para Camerún.

Esos recursos son especialmente importantes para Chad, uno de los países más pobres del mundo, ya que suponen un incremento de entre el 45% y el 50% de los ingresos del Estado. Ahora bien, esos fondos podrían contribuir al desarrollo social, pero teniendo en cuenta la realidad política de ambos países, existe el riesgo cierto de que alimenten la corrupción, financien políticas clientelistas, o se destinen a fines funcionales a las élites locales, pero ajenos a las necesidades de la población. El propio

banco era muy consciente de estos riesgos, ya que su credibilidad quedaría en entredicho si, tras financiar un proyecto argumentando que es necesario para el desarrollo, sus beneficios quedan en manos de unos pocos.¹²⁷ Esta cuestión es especialmente relevante, dada la importancia que el Banco presta en la actualidad al «buen gobierno» y a la lucha contra la corrupción como elementos centrales del desarrollo.

Por sus evidentes riesgos sociales, ambientales y políticos, el proyecto ha motivado una fuerte campaña por parte de ONG y organizaciones ecologistas locales e internacionales. Estas últimas abogaron inicialmente por la cancelación del proyecto, pero las ONG chadianas plantearon que el país, que tiene una tasa de pobreza cercana al 80%, necesitaba las rentas petroleras derivadas del proyecto, por lo que la campaña internacional, tras aceptar el proyecto, se orientó a exigir la adopción de medidas de salvaguarda, a garantizar los derechos de los afectados, y asegurar un buen uso de las rentas petroleras.

El 6 de junio de 2000, con motivo de la aprobación de los créditos por parte del Directorio Ejecutivo, el proyecto fue presentado como «...un marco sin precedentes para transformar la riqueza petrolera en beneficios directos para los pobres, los vulnerables y el medio ambiente».¹²⁸ Durante los más de cinco años de preparación del proyecto, el Banco había adoptado diversas medidas para evitar los riesgos mencionados, asegurar que era coherente con los nuevos planteamientos del periodo Wolfensohn, hacer frente a las voces críticas de las ONG, y eludir posibles daños a la imagen y la credibilidad de la Institución. Entre esas medidas cabe destacar las siguientes.

- a) A instancias del Banco Mundial, el Parlamento de Chad aprobó una ley que establecía metas nacionales de lucha

¹²⁷ «Punting on a pipeline», *The Economist*, 10 de junio de 2000, p. 104. «In Africa, resources have their downsides», *The Wall Street Journal* 19 de junio de 2000, p. 1; y «Pygmies wonder if oil pipeline will ease poverty», *The New York Times*, 10 de julio de 2000, p. 12.

¹²⁸ «World Bank approves support for Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project», Banco Mundial, nota de prensa nº 2000/395/AFR, 6 de junio de 2000.

contra la pobreza, y asignaba el 80% de las rentas del petróleo a actividades de desarrollo en áreas como la salud, la educación primaria, servicios sociales, infraestructura y protección del medio ambiente; el 10% a un fondo «para las generaciones futuras»; el 5% a actividades de desarrollo regional en la zona del proyecto, y el 5% restante sería de uso discrecional. El uso de esos fondos estaría sujeto a auditorías anuales, y se establecería un Comité de Supervisión integrado por el Banco Mundial, el Parlamento, el poder judicial y el Gobierno de Chad.

- b) La creación de un grupo de supervisión internacional directamente responsable ante el Presidente del Banco, James D. Wolfensohn.
- c) La aprobación de créditos de la AIF para fortalecer las capacidades nacionales de Chad y Camerún para la supervisión financiera de las rentas petroleras, y para la gestión en materia medioambiental.
- d) Compensaciones para las personas desalojadas por las obras de construcción; la creación de dos parques naturales en Camerún con más de 5.000 has.; y programas de salud para hacer frente al mayor riesgo de contagio de HIV-sida asociado a las concentraciones de trabajadores que originarán las obras de construcción.

Como se destacó en un editorial de *The Washington Post*, las ONG han tenido un papel crucial en la definición de este amplio sistema de salvaguardas y garantías, en el que se ha dado el paso sin precedentes de negar a un Gobierno la posibilidad de hacer uso discrecional de los ingresos del petróleo. El propio Banco Mundial ha reconocido que la presión de las ONG contribuyó a mejorar el proyecto.¹²⁹ La participación del Banco, por otra parte, es

¹²⁹ «Watchdog groups rein in government in Chad oil deal», *The Washington Post*, 5 de enero de 2001, p. A14.

el factor que ha permitido que las ONG hayan podido influir en un proyecto protagonizado por grandes empresas transnacionales. Sin esa mediación, la actuación de las ONG habría sido más difícil, y los resultados probablemente mucho menores.

La inauguración oficial del proyecto tuvo lugar el 18 de octubre de 2000, con presencia de los Presidentes de Chad y de Camerún, Idriss Deby y Paul Biya. Pero apenas un mes después, se informó que el gobierno de Chad había destinado a la compra de armas 4,5 millones de dólares procedentes del primer pago de 25 millones, de carácter extraordinario, por parte de las empresas concesionarias. Como señaló *Le Monde*, el Presidente Deby «no pudo resistir la tentación» de destinar esos recursos a la guerra que desde hace años desangra al país.¹³⁰ El gobierno de Deby alegó que al tratarse de fondos extraordinarios, no estaban cubiertos por la Ley de 1998 ni por el acuerdo con el Banco Mundial. Aunque el Gobierno de Chad congeló parte de los fondos en espera de la constitución del órgano de supervisión acordado con el Banco Mundial, este último se mostró «burlado y decepcionado», y expresó públicamente su preocupación por el incumplimiento de los compromisos adquiridos, del que la compra de armas era un precedente preocupante.¹³¹

La actuación gubernamental tuvo consecuencias inmediatas. En junio de 2000, tras una evaluación preliminar, se había anunciado que Chad podría incorporarse en ese mismo año a la Iniciativa PPME de la reducción de la deuda externa. A mediados de diciembre de 2000, sin embargo, el FMI y el Banco Mundial anunciaron que, al destinar recursos públicos a la compras de armamento, Chad ya «no reunía las condiciones necesarias» para incorporarse a la Iniciativa. Con esta decisión, ambas Instituciones intentaron sortear la crisis de credibilidad que supondría dejar sin respuesta el flagrante incumplimiento del Gobierno de Deby, en un periodo en el que un amplio número de

¹³⁰ *Le Monde*, 22 de noviembre de 2000, p. 5.

¹³¹ «World Bank reassesses Chad pipeline deal», *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2000, p. A38, y «Tough choice in Africa», editorial de *The Washington Post*, 8 de diciembre de 2000, p. A40.

países se han sometido a un nuevo ciclo de condicionalidad vinculada a la reducción de la deuda externa.

No menos significativo es el hecho de que el Banco, para responder al Gobierno de Chad, haya optado por la Iniciativa PPME, y no por la suspensión o cancelación de los créditos del proyecto. Esta otra opción, sin embargo, afectaría a los intereses empresariales en juego en la explotación del petróleo. Es importante señalar al respecto que a lo largo de todo el proceso, el Gobierno de Estados Unidos presionó al Banco para que adoptara todas las medidas posibles —incluyendo ese complejo sistema de controles y salvaguardas— encaminadas a asegurar su aprobación, debido a que afectaba a dos grandes compañías petroleras de ese país, por lo que la suspensión de los créditos probablemente se encontraría con la oposición del principal accionista de la Institución.¹³²

¹³² «Bleak december», *The Economist*, 4 de enero de 2001, p.

5.8 Balance y perspectivas de una reforma inacabada

No cabe duda que el Banco Mundial que entra en el nuevo siglo es distinto del que heredó Wolfensohn del Presidente Preston, y mucho más si lo comparamos con la Institución dominada por el neoliberalismo triunfante de los años ochenta, en las etapas Clausen o Conable. La apreciable mejora de su imagen no es sólo el resultado de una estrategia afortunada de imagen pública. Ha habido cambios sustanciales en el enfoque y la estrategia de la Institución, y aunque hay otras razones, en parte se deben al liderazgo del nuevo Presidente, y al respaldo que éste ha tenido por parte de los Estados miembros, y en particular del G-7 y del principal accionista, Estados Unidos, para reformar una Institución que a mediados de los noventa estaba sumida en una profunda crisis.

A través de los apartados anteriores se ha podido comprobar que el Banco ha emprendido un esfuerzo sin precedentes para incorporar plenamente su principal objetivo institucional, la lucha contra la pobreza, al conjunto de su actuación y en especial a sus proyectos y herramientas de programación. El Banco se ha vuelto mucho más abierto al diálogo y la participación con los gobiernos prestatarios o, en la terminología de este periodo, con sus «clientes»; con las poblaciones y grupos beneficiarios de sus acciones, con el sector privado, con las ONG, y con los Estados miembros en tanto accionistas de la Institución. Todo ello, en cumplimiento de esos principios de «asociación» y de «orientación al cliente» que el Presidente Wolfensohn situó al frente de la Institución al comenzar su mandato. De igual manera, el objetivo de la «Eficacia en el desarrollo» se ha traducido en una importante revisión de sus operaciones y un fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y de evaluación, que a tenor de los indicadores ofrecidos por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) parece estar rindiendo mejoras perceptibles.

La evaluación no se limita a los proyectos concretos. En distintas secciones de este libro se ha resaltado el esfuerzo realizado en este periodo para revisar muchas de las políticas y estrategias operacionales —medio ambiente, embalses, desarrollo

social, pobreza, política forestal, energía, reasentamiento forzoso.. y otras en curso, como el ajuste estructural—, en las que se ha realizado una autocrítica inusualmente dura de la práctica del último decenio. Hay que añadir que en estos seis años el Banco ha procedido a una completa revisión y profundización de su política para el sector privado, que no ha dejado de ser un ámbito prioritario de acción desde los primeros años de la década, y que ha llevado a una considerable ampliación del programa de garantías del BIRF, y a la formulación de una política integrada para el sector privado que afecta al BIRF, a la CFI y al OMGI. No menos destacable ha sido el intento de definir de nuevo la estrategia de desarrollo con un enfoque más global y superar los estrechos límites del paradigma neoliberal con iniciativas como el Marco Integral de Desarrollo (MID).

Otro proceso destacable ha sido la visible ampliación de funciones del Banco a campos nuevos, como la reconstrucción post-conflicto, un ámbito en el que están involucrados otros muchos actores, y en el que el Banco Mundial aspira a tener claro un liderazgo; y los llamados «bienes públicos globales», cuya provisión es percibida como una forma de contribuir a la gobernanación global y, como se indicó, subsanar las «fallas de mercado» asociadas a la globalización. En este ámbito destaca el involucramiento del Banco en el medio ambiente global, a través del FMAM y del Fondo Prototipo de Carbono, y frente a la propagación de epidemias globales, como el sida o enfermedades infecciosas de áreas tropicales.

Todo ello ha definido una visión y una agenda substantiva muy distinta a la vigente a principios de la década (ver recuadro 15). Quizás la mejor síntesis de la visión que el Banco tiene de esa agenda la proporcione la nueva «declaración de misión» adoptada en enero de 1999: *«Luchar contra la pobreza con pasión y profesionalidad para alcanzar resultados duraderos. Ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y a su medio ambiente proporcionando recursos, compartiendo conocimiento, fortaleciendo capacidades y forjando asociaciones en los sectores público y privado. Ser una institución de excelencia que es capaz de atraer, estimular*

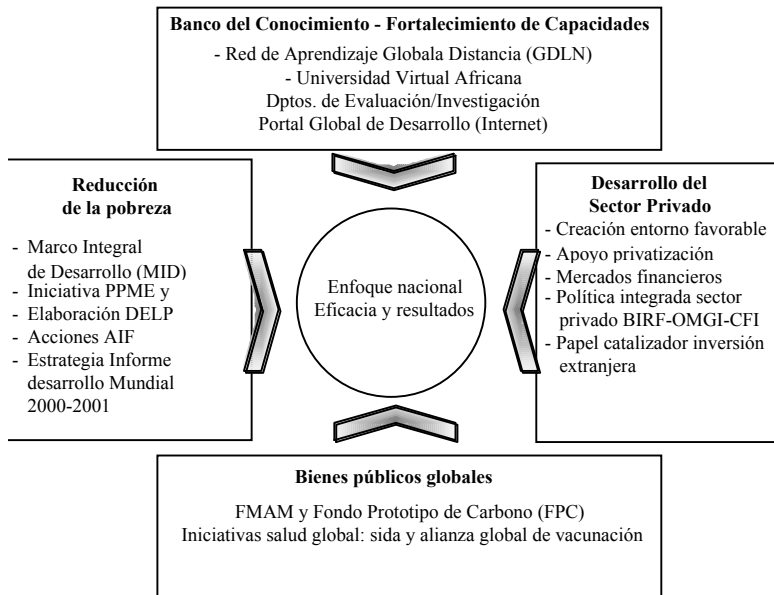
y cultivar un personal comprometido, con habilidades extraordinarias, y que sabe escuchar y aprender».

A lo largo de las secciones anteriores se ha detallado la forma en la que, en el desarrollo de esa «misión» y esa agenda substantiva, el Banco ha intentado recomponer sus relaciones con todos sus partícipes y actores involucrados en su actuación, sean los Estados —tanto en su condición de miembros como de prestatarios—, las ONG, los ecologistas, el sector privado, la academia... En ese intento a menudo se ha partido del supuesto de que todos los intereses y visiones podían ser compatibles. El examen de casos, como el oleoducto Chad-Camerún, la represas del BioBio, en Chile, el proyecto de lucha contra la pobreza de China Occidental, o el proceso de elaboración de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de la Iniciativa PPME, revelan sin embargo que esa tarea no es fácil. Hay contradicciones y dilemas que ni siquiera una Institución tan poderosa como el Banco puede sortear.

El dilema entre la acción pública internacional a favor del desarrollo y el protagonismo de los flujos de capital en un mercado internacional desregulado es probablemente el más importante de ellos. El Banco Mundial ha asumido un papel subsidiario respecto de estos flujos, aceptando que de ellos depende primordialmente la financiación del desarrollo. De ahí su énfasis en las políticas favorables al sector privado, en ese nuevo papel de «catalizador» de la inversión privada, y en el fortalecimiento de la Corporación Financiera Internacional (CFI). La primera cuestión que se plantea al respecto es si es posible conciliar la lógica de rentabilidad que guía al capital privado y a los flujos de Inversión Extranjera Directa, con esa nueva agenda de desarrollo del Banco, que incluye el buen gobierno, las salvaguardas ambientales y las políticas redistributivas. Las dificultades al respecto son visibles en la propia CFI: Wolfensohn también ha intentado dar a la CFI un perfil más «desarrollista» incluyendo salvaguardas sociales y ambientales y una orientación hacia la pobreza que la ha hecho menos atractiva para el sector privado, que prefiere sortear esa tipo de condicionalidad obteniendo los fondos a través de la banca y los inversores privados, que no tienen ningún tipo de obligación ni de

responsabilidad al respecto. Pero los mayores problemas radican en el hecho de que ese mercado global desregulado de capitales sitúa a los países en desarrollo en una posición muy vulnerable ante el riesgo «sistémico» de inestabilidad; obliga a los países a competir entre sí para captar flujos de inversión a partir de estándares laborales, sociales y ambientales muy débiles; y como pusieron de manifiesto las crisis financieras de los últimos diez años, llevan al Banco a asumir un papel en la economía política internacional que no corresponde a su mandato y a sus funciones.

Cuadro 15 **El Banco Mundial en 2000. Visión y agenda substantiva**



Fuente: Banco Mundial 2000

Las pugnas en torno al *Informe sobre el Desarrollo Mundial* revelan que el propio Banco sigue dominado por la

ambivalencia en relación al papel y la importancia que se ha de otorgar a las políticas orientadas a la liberalización de los mercados, y las que pretenden generar mayor equidad, que no siempre son coincidentes. En estas pugnas no sólo es difícil conciliar distintas perspectivas académicas sobre el desarrollo. En relación a la pobreza, el crecimiento, la política de energía o de medio ambiente también es difícil integrar las demandas de las ONG, de los países prestatarios, de los países industrializados más influyentes en el directorio ejecutivo, y en especial las exigencias de la Administración de Estados Unidos, que sigue constituyendo una importante fuerza rectora de la Institución desde el exterior, y que llega al punto de inmiscuirse en su trabajo técnico y exigir la renuncia de personal senior nombrado por el propio Presidente. También se ha podido ver cómo el compromiso con la responsabilidad y la transparencia choca con las resistencias de los Estados prestatarios en el Directorio Ejecutivo, que temen que el Banco haga concesiones excesivas a las ONG de países industrializados, con mucha más capacidad de influencia y acceso a las instancias de toma de decisión que las de sus propios países.

El Banco ha asumido una agenda y una estrategia de desarrollo cada vez más amplia y compleja; como habían apuntado las ONG críticas desde muchos años antes, obtener resultados concretos y prestar una ayuda eficaz de cara a la reducción de la pobreza supone participación social, instituciones capaces, eficaces y legítimas, honestidad en la gestión y otros elementos del «buen gobierno»; igualdad de género y eliminación de otras formas de discriminación; reformas estructurales para asegurar una mejor distribución de la renta y de los activos productivos clave, como la tierra, y otras actuaciones que ya se han tratado. En la medida que el Banco se involucra en estas cuestiones y amplía su condicionalidad, las resistencias de los Gobiernos prestatarios y de las élites y las oligarquías nacionales aumentan. El aumento y la creciente complejidad de la condijonalidad conducen a que el Banco tenga un papel cada vez mayor en la agenda política interna de los Estados, y convertirse, quiera o no, en un actor cuasipolítico que interviene en decisiones y procesos internos y que, si es coherente con su discurso de lucha

contra la pobreza, empoderamiento y equidad, debería hacerlo del lado de los pobres y de quienes trabajan con ellos, y en muchos países, no es precisamente ese el papel asumido por el Gobierno del país prestatario. La contradicción radica en el hecho de que el Banco, que es propiedad de los gobiernos, no tiene ni los poderes, ni la capacidad, y a menudo tampoco la voluntad política para forjar esas alianzas y jugar ese papel hasta sus últimas consecuencias. En estos casos no puede escapar al «dilema de la condicionalidad»: mientras tenga objetivos en juego más importantes que la lucha contra la pobreza o el medio ambiente — sea mantener el flujo de crédito que le permite seguir activo, o insistir en la liberalización de la economía— la amenaza de cortar la ayuda no será creíble. Este dilema, del que los prestatarios son perfectamente conscientes, permite que éstos incumplan las condiciones que afectan directamente a los intereses del Gobierno o de los sectores más poderosos, como ilustra el ejemplo de Chad u otros que se han ido mencionando en estas páginas. En la reunión de Wolfensohn con el personal del Banco de marzo de 1996, en la que el Presidente expresó su desánimo por la falta de apoyo a las reformas, un directo se refirió a estos dilemas señalando lo siguiente: *«Señor Presidente, la segunda cuestión importante en sus llamamientos (...) es la capacidad de responder a las demandas de los clientes, que podría expresarse así: 'Porqué no podemos ser más como un banco mercantil, que responde con presteza a las demandas de los clientes dándoles lo que piden...'. Seguimos asumiendo que el cliente es el Gobierno.. No podemos comernos el pastel y al mismo tiempo seguir conservándolo. O bien tratamos a los gobiernos como clientes y nos comportamos como los bancos comerciales, en cuyo caso deberíamos dejar de considerar como prioridades, tanto en nuestro caso como en el de nuestras contrapartes, cuestiones como el medio ambiente, la mujer en el desarrollo, el alivio de la pobreza, y demás. Si el Gobierno no es nuestro cliente, y el cliente es la gente de los países en los que trabajamos, entonces los gobiernos*

*son agentes o instrumentos, con los que trabajamos para satisfacer las necesidades de los que sí son nuestros clientes».*¹³³

Seis años después de iniciarse el más vasto programa de reformas de su historia reciente, se percibe una clara insatisfacción con su evolución y con muchos de sus resultados entre los partícipes de la Institución. En el memorandum interno del personal del Departamento regional de Oriente Próximo y el Norte de África, filtrado a la prensa en enero de 2001, se señala que el Banco ha perdido el sentido y la orientación de su quehacer debido a la acumulación de iniciativas y mandatos que se han ido sumando a partir de los intereses y propuestas del Presidente, de lo que se entiende son las preocupaciones de los Estados miembros representados en el Directorio Ejecutivo, de presiones externas, de ideas que se originan en grupos al interior del Banco, e incluso por modas, sin que exista una jerarquía ni prioridades claras. Ninguna iniciativa piloto, añade, se interrumpe debido a que no se hacen evaluaciones honestas respecto a su impacto y resultados. El memorandum señalaba cuán difícil es cumplir esos mandatos para personal que además se ha visto sometido a una reorganización caótica, a importantes carencias presupuestarias, a fuertes presiones competitivas, y al miedo al desempleo, en aras de la búsqueda de la eficiencia administrativa, en parte en respuesta a presiones de sus principales accionistas, y en especial del Congreso de Estados Unidos.

La preocupación de los Estados miembros en relación a la expansión de las funciones del Banco se reflejó en el Comunicado del Comité de Desarrollo de septiembre de 2000, en las reuniones anuales celebradas en Praga, en las que se establecían los criterios que debían de guiar la actuación del Banco en relación a los «bienes públicos globales», señalando que el Banco sólo debería actuar en aquellos ámbitos en los que aportara valor añadido y un claro «consenso internacional». El comunicado también señalaba *«la necesidad urgente de que el Banco deje en claro sus objetivos sobre la selectividad (...) y controle y administre cuidadosamente las exigencias impuestas al personal del banco y*

¹³³ Reunión del Presidente Wolfensohn con el personal, 12 de marzo de 1996, citado en Rich 1999a: 23.

*otros recursos...».*¹³⁴ Algunas de estas actividades se realizan en campos tradicionales o propios de las Naciones Unidas, y en cierta forma contribuyen a su debilitamiento (Institute of Development Studies 2001: 75). Por esta razón, el Comité también ha reclamado una mayor coordinación, basada en el singular mandato de cada una de las Instituciones Internacionales. El grupo de los Ocho, por su parte, ha establecido un Grupo de Reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, cuyas propuestas se darán a conocer en 2001. Por su parte, el Grupo de los 24, en representación de los países en desarrollo, planteaba sus reservas a la expansión de la condicionalidad del Banco y sus temores a un proceso de reformas que pudiera conducir, tal y como plantea el Informe Meltzer desde Estados Unidos, a una disminución de los recursos reales a los países en desarrollo y a que, en ausencia del Banco Mundial y de instituciones afines, tengan que satisfacer sus necesidades de financiación en el mercado internacional de capitales.

Las relaciones del Banco con las ONG también están atravesando horas bajas desde mediados de 2000. El Presidente no ha ocultado su decepción ante la continua crítica de estas organizaciones, que se mantiene a pesar de los esfuerzos de apertura de la Institución o, según *The Economist*, pese a una estrategia que combina el intento de cooptación de las ONG con mayor capacidad de interlocución, y la deslegitimación y aislamiento de las más críticas, a las que se acusa de no ser representativas ni legítimas.¹³⁵

El propio Banco es consciente de que está obligado a adoptar decisiones estratégicas clave para su futuro.¹³⁶ El borrador del Marco Estratégico de Planificación, en circulación el 30 de noviembre de 2000, reconoce que la Institución está sometida a fuertes tensiones, con actividades clave sin la financiación

¹³⁴ Comunicado del Comité de Desarrollo, 25 de septiembre de 2000, puntos 3 y 10.

¹³⁵ «Citizen's Groups. The Non-Governmental Order», *The Economist*, 11 de diciembre de 1999, p. 18, y «Anti-capitalist Protesters: Angry and Effective», *The Economist*, 23 de septiembre de 2000, pp. 97-103.

¹³⁶ «Oversrtrechted and underloved: World Bank faces Strategy Decisions», Alex Wilks, Bretton Woods Project, febrero de 2001, disponible en <http://www.brettonwoodsproject.org>.

necesaria, y con un personal sometido a una fuerte presión y sobrecarga de trabajo. El documento también reconoce la pérdida de orientación y la necesidad de establecer jerarquías claras y hacer menos cosas, concentrando los esfuerzos en aquello en lo que puede hacer una aportación valiosa, y mejorar la coordinación con otras agencias multilaterales.

Como en ocasiones anteriores, en ese proceso Estados Unidos puede tener un papel decisivo. La nueva Administración de George W. Bush no respalda a Wolfensohn ni a sus iniciativas, y algunos de los nuevos responsables del Departamento del Tesoro han señalado que el «Informe Meltzer» publicado un año antes proporciona una buena guía para la reforma del Banco y del FMI. En un informe de marzo de 2001 ante el Congreso el propio Meltzer reiteraba la plena vigencia de sus propuestas.¹³⁷ La cuestión abierta es si la Administración optará por un enfoque pragmático, manteniendo el Banco como mecanismo para proporcionar liquidez ante situaciones de crisis y de esa forma proteger los intereses de los inversores estadounidenses en el exterior, y asegurar un importante mercado para sus empresas, o bien prevalecerá la visión ideologizada y de corte neoliberal del Informe Meltzer, dando inicio a un proceso de «liquidación por derribo» que puede conducir a un sistema internacional de financiación del desarrollo mucho más restrictivo que el actualmente en vigor.

¹³⁷ Allan H. Meltzer (2001), *The World Bank One Year After the Commission's Report to Congress*, Washington, 8 de marzo. Ver también «Reforming the Sisters», *The Economist*, 17 de febrero de 2001, p. 24.

**¿INTERESES ECONÓMICOS O ASOCIACIÓN
PARA EL DESARROLLO?: EL BANCO MUNDIAL Y
LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN**

6.1 El Banco Mundial, un actor poco relevante en la política de cooperación española

El Banco Mundial, al igual que el conjunto de los organismos multilaterales, ha ocupado tradicionalmente un lugar secundario en la política española de cooperación al desarrollo. Así lo pone de manifiesto la parquedad de las contribuciones financieras realizadas a este organismo, que hasta una fecha relativamente reciente se han limitado al pago de las contribuciones obligatorias, y la reducida participación o la casi total ausencia de representantes españoles en el proceso de formulación de sus políticas y en los debates sobre las políticas de desarrollo y cooperación impulsadas por esta organización. Esta ausencia es particularmente visible si consideramos la importancia del Banco Mundial en la cooperación internacional para el desarrollo y el debate internacional respecto al presente y el futuro de esta Institución en la «nueva arquitectura financiera» internacional, y al que España no puede ser ajena por su condición de país donante integrado en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y por su creciente peso en la economía internacional.

El bajo perfil de la participación española en el Banco Mundial se debe a varias causas. La tardía incorporación de España a este organismo, el hecho de haber sido un país prestatario hasta el año 1977, y las particulares reglas que rigen la participación de los Estados en su accionariado, se han traducido en una limitada participación en sus órganos de gobierno, y en general en una escasa capacidad de influencia en los mismos. También ha influido el escaso interés que ha suscitado este organismo de las ONGD, el Parlamento y diversas instancias oficiales. Pero el elemento más relevante ha sido la tradicional preeminencia de los intereses comerciales, y el fuerte peso de instrumentos ligados a la exportación y a los intereses empresariales, que ha dado a la cooperación española un carácter marcadamente bilateral. De hecho España es uno de los países que menos recursos destina a la cooperación con los organismos multilaterales —financieros y no financieros— en comparación con otros donantes de la Unión Europea y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Esta realidad, que sólo recientemente ha empezado a corregirse, ha sido señalada por los informes del Congreso y el Senado de 1992 y 1994 sobre la cooperación española, o los exámenes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 1994 y 1998, así como por diversos análisis independientes.¹³⁸ Como se ha señalado desde la Secretaría de Estado de Comercio, la búsqueda de «retornos» comerciales ha sido tradicionalmente el principal y casi único objetivo de la política española hacia las instituciones financieras multilaterales, y el escaso interés mostrado hacia el Banco Mundial radica en el hecho de que la mayor parte de los recursos de este organismo, y en particular de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), se dirigen a áreas geográficas y/o a sectores de intervención en los que los intereses comerciales españoles son menores o más difíciles de asegurar debido a la existencia de sistemas competitivos de licitación y/o a la menor presencia o competitividad de las empresas españolas.¹³⁹

Esta situación no es ajena a la estructura bicéfala que ha caracterizado a la cooperación española y al hecho de que las relaciones con el Grupo Banco Mundial son responsabilidad de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (Ministerio de Economía), cuya función primordial es promover las exportaciones y las inversiones españolas en el exterior y facilitar la internacionalización de la empresa española. Tampoco es ajena al hecho de que el instrumento con el que se realizan las aportaciones a los organismos financieros multilaterales es el crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). La bicefalia se ve agravada por la evidente descoordinación y falta de comunicación entre el Ministerio de Economía y el de Asuntos Exteriores y sus respectivos

¹³⁸ Ver Congreso de los Diputados 1992, Senado 1994, Alonso 1993: 69-82 y 1999b: 70; Intermón 1996: 26 y 1997: 24; Comité de Ayuda al Desarrollo 1994: 6-9, y 1998: 9 y 32.

¹³⁹ Ver, entre otros, Mier 1986: 51-62; López 1993: 815-834; Ceballos 1997, e Intermón 1997: 29-32. Es significativo observar que el interés político y las aportaciones financieras dirigidas al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son mayores debido a que éste opera en una región que España considera prioritaria, en la que hay mayor presencia de empresas españolas, y en el que los «retornos» son significativamente mayores. Este caso sugiere que la participación española puede ser mayor si los intereses comerciales o de otro tipo están cubiertos.

órganos responsables de las políticas de cooperación. En este contexto, es oportuno recordar que España no ha contado ni cuenta con una agencia de cooperación al desarrollo con la autonomía política e institucional suficiente para desarrollar una política de cooperación que no esté subordinada a los objetivos políticos, diplomáticos y comerciales de los ministerios citados.

Estas cuestiones se describen con mayor detalle en los apartados siguientes. Pero a fin de enmarcar adecuadamente las relaciones entre España y el Banco Mundial es oportuno comenzar este análisis con un breve recuento histórico al respecto.

6.2 De la adhesión a la «graduación»: La actuación del Banco Mundial en España entre 1958 y 1977

El rechazo y el aislamiento internacional al que condujo el régimen del General Franco impidió que España estuviera presente en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, en la que se decidió crear el Banco Mundial y el FMI, y retrasó su incorporación a estos organismos hasta septiembre de 1958.¹⁴⁰ La adhesión española a estos organismos se produce como resultado de la convergencia de los intereses estratégicos del régimen franquista y de la Administración estadounidense. Desde la perspectiva española, la incorporación española forma parte del proceso de «normalización» de las relaciones exteriores que España impulsa desde mediados de la década de los cincuenta, iniciada con la incorporación a las Naciones Unidas (1955) y su alineamiento con el bloque occidental en el conflicto este-oeste. El objetivo de Estados Unidos no fue otro que la incorporación de España a la «estrategia de la contención» frente a la Unión Soviética. No deja de ser significativo que esa «normalización» se produzca tras la

¹⁴⁰ España solicitó la adhesión al FMI y el BIRF en enero de 1958. La Resolución de los órganos de gobierno de ambas instituciones invitando a España a incorporarse se aprobó el 12 de mayo de 1958. El Decreto-Ley que autoriza la adhesión de España al FMI y el Banco Mundial es de fecha 4 de julio de 1958, y fue publicado en el BOE nº 164 del 10 de julio de ese mismo año. El ingreso efectivo en ambas instituciones se produjo el 15 de septiembre de 1958.

visita a España del Presidente Eisenhower y la firma de los pactos con Estados Unidos del año 1954, por los que este último pudo instalar diversas bases militares en territorio español. Como se señaló en páginas anteriores, el Banco Mundial, amparado por unos estatutos que le confieren funciones estrictamente «económicas», no ha distinguido entre democracia y dictadura a la hora de prestar apoyo económico y legitimidad internacional, y el régimen franquista no fue una excepción.

Ahora bien, la solicitud de ingreso en el FMI y el Banco Mundial también forma parte del programa de liberalización de la economía española que da fin a la autarquía y que se inicia con el «Plan de Estabilización» de 1959, en cuyo diseño participaron técnicos de ambas instituciones.

Antes de dar inicio al programa de préstamos, el Banco Mundial envió una misión técnica para evaluar la situación económica de España de cara a su modernización. El informe del Banco, finalizado en agosto de 1962, cuestionaba las prácticas intervencionistas de la autarquía, proponía un amplio elenco de medidas de liberalización, y sugería limitar prácticas «desarrollistas» como la colonización agraria o ciertas inversiones en infraestructura. Estas medidas eran afines a las que ya se habían incluido en el «Plan de Estabilización» acordado con el FMI en 1959. El informe constataba, por otra parte, que el proceso de modernización económica iniciado con el Plan de Estabilización impondría profundas transformaciones en la estructura social y económica, y se pronunciaba en contra de las intervenciones públicas tendentes a paliar los desequilibrios sociales o regionales, como el despoblamiento de la «España interior», que serían su consecuencia de esas transformaciones (Biescas 1994: 298).

El informe, en cualquier caso, era la primera evaluación independiente de la economía española realizada desde la guerra civil, y a pesar de su aridez suscitó un intenso debate público y se convirtió en un verdadero «éxito literario», ya que se vendieron más de 20.000 ejemplares.¹⁴¹ Las conclusiones de este informe

¹⁴¹ Para la edición en castellano, ver Banco Mundial 1962. Apenas un año después se publicó una valoración crítica del informe, compilada por Enrique Fuentes Quintana (1963).

tuvieron una indudable importancia práctica: guiaron la elaboración del I Plan de Desarrollo (1964-1967) y orientaron la cartera de préstamos del Banco en España y las condiciones para su desembolso en años posteriores (Muns y Millet 1994: 30).

El programa de crédito del BIRF —España, por su nivel de renta, no podía acceder a los créditos de la AIF— comenzó en 1963 y se extendió hasta 1977. En esos quince años los desembolsos totales del Banco alcanzaron la cifra de 416,4 millones de dólares para de 12 proyectos de inversión. Esta cifra financió en torno al 29%, como promedio, del coste de los mismos, corriendo el resto a cargo del Gobierno español. Los términos financieros de estos créditos eran muy similares a los vigentes en el mercado —al que, por otra parte, España tenía fácil acceso en esta época— y por lo tanto no tuvieron carácter concesional.

Entre 1963 y 1977, en una lógica plenamente desarrollista, todos los préstamos se destinaron a infraestructura de transporte. A partir de 1970 la cartera se diversificó, incluyendo proyectos de educación, investigación agrícola y ganadería. En todo el periodo considerado RENFE captó por sí sola préstamos por un total de 205 millones de dólares, casi el 50% del total. Estos recursos estuvieron condicionados al cierre de algunas líneas y al abandono de otras que estaban en un avanzado estado de construcción, pero que el Banco no consideraba «rentables».

En cuanto al impacto de estos créditos hay distintas interpretaciones. Muns y Millet (1994: 38 y 56), en una publicación preparada para las celebraciones del 50º Aniversario de Bretton Woods, llegan a afirmar que el Banco Mundial, junto con otros organismos internacionales, tuvo un papel «decisivo» en las transformaciones que en este periodo hicieron de España un país plenamente industrializado. Germán Calvillo, autor de un detallado estudio sobre los proyectos financiados por el Banco, se distancia del tono triunfalista de estos autores y del «desarrollismo tecnocrático» de esta etapa de la historia económica de la España contemporánea y hace una valoración bastante más crítica (1994 [1979]: 414-427). Para Calvillo, sólo algunos de los proyectos tuvieron éxito; el impacto de otros es, en el mejor de los casos, «dudoso» (1994 [1979]: 415). A partir de 1969 la contratación de

los créditos parece responder más a necesidades de financiación de largo plazo que a necesidades objetivas de inversión. El volumen total de préstamos, finalmente, es muy pequeño si lo comparamos con los flujos de inversión pública y privada movilizados en este periodo, con lo que en el mejor de los casos el Banco Mundial tuvo un papel «irrelevante» en el proceso de desarrollo español. La importancia de la relación debe situarse, como se indicó, en un contexto más amplio: el de la normalización de las relaciones exteriores del franquismo y la incorporación de España a la red de alianzas militares creada por Estados Unidos en este periodo, por un lado, y el respaldo y la legitimidad que el Banco Mundial, como otras instituciones internacionales, dio al proceso de industrialización y modernización autoritaria de los «planes de desarrollo» de los años sesenta.

El programa de préstamos finalizó en el año 1977 y España, en la jerga del Banco, se «gradua» como país receptor de préstamos del Banco. La mayor parte de los créditos tenía periodos de amortización de entre 15 y 20 años. En 1990 España procedió a devolver los últimos pagos pendientes y cerró definitivamente la etapa de prestatario.

Las actividades de la Corporación Financiera Internacional (CFI) en España se extendieron de 1962 a 1983, aunque fueron relativamente pequeñas. En este periodo la CFI concedió préstamos a empresas privadas por valor de 10,6 millones de dólares, y tomó participaciones accionariales por un total de 5,2 millones. Los créditos y las inversiones de la CFI se limitaron a cuatro empresas: la Fábrica Española de Magnetos, S.A. (FEMSA), un fabricante de baterías y equipo eléctrico de automoción; el Banco de Desarrollo Económico Español, S.A. (BANDESCO); la Sociedad Española de Financiación de la Innovación (SEFISA), una empresa de capital-riesgo, e Industrias del Papel y de la Celulosa, S.A. (INPACSA). En 1991 la CFI vendió su participación en SEFISA, terminando así sus actividades como inversor en España.

6.3 España como miembro no prestatario: las relaciones con el Banco Mundial entre 1977 y 2000

El paso a la categoría de donante cambió la relación entre España y el Banco Mundial.¹⁴² Entre 1977 y 1987 la participación española tuvo un perfil bajo, limitándose a sus obligaciones como miembro en las ampliaciones de capital del BIRF y en las reposiciones de la AIF. El despliegue de la política de cooperación al desarrollo en la segunda mitad de los ochenta y el peso creciente de España en la economía internacional dan paso, a partir de 1987, a una política más activa hacia esta Institución, que se ha concretado en un aumento significativo, aunque insuficiente, de la participación española en el capital y los órganos de gobierno, y en el despliegue de una serie de medidas de apoyo financiero para alentar una mayor participación de las empresas españolas en los contratos de adquisición de bienes, servicios y obras del Banco.

Los hitos más importantes de la relación en los últimos diez años son los siguientes:

- En 1987 se creó el primer fondo de consultoría con el Banco Mundial, destinado a financiar la actividad de empresas y consultores españoles en proyectos del Banco Mundial. Este fondo fue situado bajo la responsabilidad directa del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), dependiente del Ministerio de Comercio y Turismo.
- El 7 de julio de 1988 se firmó el primer «Acuerdo de Cofinanciación» entre el Ministerio de Economía y el Banco Mundial.
- También en 1988 España se incorporó, como miembro fundador, al Organismo Multilateral de Garantía de

¹⁴² Aunque España se mantuvo dentro de la lista de países receptores de ayuda al desarrollo de la OCDE hasta el año 1983, en 1977 ya había alcanzado el nivel de renta per cápita que impide acceder a los préstamos del Banco Mundial —en la jerga de esta institución, alcanza la «graduación» como receptor de ayuda—, y ese mismo año comienza su trayectoria como donante con la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Sobre los orígenes y desarrollo de la política española de cooperación, ver, entre otros, Comité de Ayuda al Desarrollo 1994: 4-9, Alonso 1999: 37, y Gómez Galán y Sanahuja 1999: 181-188.

Inversiones (OMGI), la nueva filial del Grupo Banco Mundial creada para promover la inversión extranjera en países en desarrollo.

- En 1991 España se incorporó como donante al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).
- En noviembre de 1993, en el curso de las negociaciones de la X Reposición de la AIF, España fue reclasificada, a petición propia, dentro de la denominada «Parte I», integrada por los países industrializados.
- En octubre de 1994 se celebró en Madrid la Asamblea anual del FMI y el Banco Mundial en la que se celebró el 50 Aniversario de la creación de estos organismos, lo que desde instancias oficiales se consideró un reconocimiento del creciente papel de España en ambas instituciones y, en general, en la economía internacional.
- Con el impulso de las reuniones de Madrid, el 2 de marzo de 1995 se crea el Comité Conjunto España-Banco Mundial, con el objeto de promover una mayor participación de las empresas españolas en las licitaciones internacionales del Banco. El Comité, no obstante, tuvo una vida efímera y cesó sus actividades en 1997.
- En 1996, en el marco de la reorganización administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda emprendida por el nuevo gobierno del Partido Popular, las relaciones con el Banco Mundial quedan situadas dentro de la Secretaría de Estado de Comercio, y se intenta impulsar una política más intensa hacia esta Institución en el marco de una ambiciosa política de promoción de las exportaciones e internacionalización de la empresa española.

El 6 de marzo de 1997 se firma un nuevo Acuerdo Marco entre el Ministerio de Economía y las dos principales entidades del Grupo Banco Mundial, el BIRF y la AIF, para promover actividades de cofinanciación (ver recuadro 16). Con motivo de este Acuerdo, el Presidente del Banco, James D. Wolfensohn, visitó España.

El 22 de junio de 1998 la Junta de Gobernadores del Banco Mundial ratificó el acuerdo alcanzado para una ampliación

selectiva de capital con la que España aumentó su participación en el capital del BIRF del 1,53% hasta el 1,77%, convirtiéndose en el accionista número 15 en importancia.

En julio de 1999 el Presidente Wolfensohn realizó una nueva visita a España, en la que se debatió el papel del Banco Mundial en la ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales.¹⁴³ Esta visita coincide con un intenso debate internacional sobre el papel de la ayuda y el futuro del Banco Mundial ante crisis financieras como las que se han ido produciendo desde comienzos de la década de los noventa.

Con ese telón de fondo, el gobierno español ha ido planteando nuevos intereses y preocupaciones respecto al Banco Mundial. Hasta mediados de los años noventa estos se limitaban a asegurar una adecuada «tasa de aprovechamiento comercial» en beneficio de exportadores y contratistas españoles. Sin embargo, el espectacular aumento en los tres últimos años de las inversiones españolas en los denominados «mercados emergentes» —particularmente en América Latina, donde España es el segundo inversor más importante, tras Estados Unidos—, ha hecho de la estabilidad macroeconómica de esos países un asunto de vital importancia para las empresas españolas .

En la medida que estos flujos de inversión son uno de los factores más dinámicos de internacionalización de la economía española, el debate sobre la «nueva arquitectura financiera internacional» y los mecanismos que pueden proporcionar estabilidad a la economía mundial se convierten en un asunto de especial interés para las autoridades económicas españolas.¹⁴⁴ En este marco hay que situar la decisión sin precedentes del Gobierno español de apoyar la línea de crédito contingente abierta por el FMI para atajar la crisis financiera brasileña de 1998, o la posterior decisión de aportar 1.000 millones de dólares como

¹⁴³ Estas fueron las cuestiones debatidas en la Conferencia «La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial» (Madrid, 15 de julio de 1999), organizada por *The Economist*, el Banco Mundial y el Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁴⁴ Ver el documento de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo sobre la Nueva Arquitectura Financiera Internacional, marzo de 2001.

fondo de contingencia para respaldar el programa del FMI en Argentina a finales de 2000. No es de extrañar, en este contexto, la valoración positiva que han realizado las autoridades económicas españolas del creciente papel del Banco Mundial facilitando apoyo financiero contingente a países en crisis,¹⁴⁵ aunque esta función de «apagafuegos» o «gestor de crisis» es muy similar a la del FMI, y desde luego bastante alejada de la tradicionalmente asignada a este organismo: la financiación de inversiones de desarrollo de largo plazo y la lucha contra la pobreza, que según el Presidente Wolfensohn, es la razón de ser y el principal objetivo de este organismo.

En relación con todo lo anterior, es significativo anotar que en julio de 2000, tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno del Partido Popular, se procede a una nueva reorganización administrativa del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Estado de Comercio. Con el propósito de llevar a cabo una política más integrada de cara a la reforma de la arquitectura financiera internacional, las relaciones con el FMI, antes fuera de la Secretaría de Estado, y con el Banco Mundial, quedan situadas dentro de la Dirección General de Financiación Internacional, de la que también depende la relación con el Banco Mundial.

6.4 La política española hacia el Banco Mundial: la primacía de los intereses comerciales respecto de los objetivos de desarrollo

La política hacia el Banco Mundial —y en general hacia el conjunto de los organismos multilaterales financieros— no se inserta en una política de cooperación al desarrollo global, coherente y de largo plazo. Como ya se ha indicado, la relación con ese organismo ha

¹⁴⁵ Intervención del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda, Rodrigo Rato, en la Conferencia «La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial», Madrid, 15 de julio de 1999. Ver también la Intervención de Rodrigo Rato en las reuniones anuales conjuntas, Washington, Banco Mundial/FMI, Comunicado de Prensa nº 68, 28-30 de septiembre de 1999: 2, 4.

estado dominada básicamente por objetivos comerciales que responden a una definición limitada y cortoplacista de los intereses nacionales, y sólo recientemente han empezado a aparecer otras preocupaciones en la agenda, más relacionadas con el desarrollo (Martín Acebes 2000: 373). Esta situación ha generado importantes disfunciones en la política de cooperación multilateral, y en relación al Banco Mundial ha impedido que España pueda jugar un papel destacado en este organismo, y que pueda hacer oír su voz en los debates sobre sus políticas y otras cuestiones relacionadas con el desarrollo internacional.

Las causas que explican esta situación son la baja participación de España en sus órganos de gobierno, y sobre todo la particular distribución de competencias que caracteriza a la cooperación española. El contenido y la orientación de la política hacia las organizaciones financieras multilaterales ha estado fuertemente condicionado por el hecho de que la institución responsable de esa política lo es también, y en primera instancia, de desarrollar la política comercial y promover las exportaciones y las inversiones españolas en el exterior. No menos importante es el hecho de que el principal instrumento financiero en el que se basa esa política es el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sobre cuyo carácter eminentemente comercial no es necesario insistir. Cabe afirmar al respecto que, como en otros ámbitos de la cooperación española, es el instrumento el que ha conformado la política, y no al revés, ya que la creación del FAD y la definición de sus objetivos es anterior y ajeno al proceso de conformación de la política española de cooperación al desarrollo.

Desde la adhesión de España al Banco Mundial en 1958, la instancia responsable de las relaciones con este organismo ha sido el Ministerio de Economía. Durante la etapa en la que España fue prestatario, esa responsabilidad fue asignada a los departamentos encargados de los planes de desarrollo. En 1984 se asignó a Comercio, y desde 1991 se ubicó en la Dirección general de Economía Internacional de ese mismo Ministerio. Esta última asumió esta relación con un enfoque básicamente programático; esto es, de seguimiento y formulación de políticas. En 1996, tras el triunfo del Partido Popular y el cambio de gobierno, la definición de

la política española hacia el Banco Mundial volvió a ser responsabilidad de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (SECTPYME) del Ministerio de Economía y Hacienda, y desde 2000 la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (SECT) del Ministerio de Economía.

En el periodo 1996-2000 la política hacia el Banco Mundial, al igual que con otros bancos de desarrollo, con la excepción del BERD, estuvo asignada a Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales, dependiente de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), integrada a su vez en la SECTPYME.¹⁴⁶ Respecto al papel de esta Subdirección dentro de la Secretaría de Estado, se ha indicado que su creación respondía al objetivo de «...unificar la gestión microeconómica de la participación española en bancos e instituciones financieras multilaterales, con objeto de mejorar la deficiente tasa de retorno de la participación española en dichas instituciones» (Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores 1997: 14).

En mayo de 2000, el nuevo gobierno del Partido Popular inició un proceso de reestructuración del Ministerio de Economía. Se establecieron tres direcciones generales dentro de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo: Política Comercial, Comercio e Inversiones y Financiación Internacional.¹⁴⁷ Como se ha señalado, la creación de la Dirección General de Financiación Internacional supone cambios significativos respecto al organigrama anterior. Hay que destacar que las cuestiones relativas a las organizaciones financieras internacionales se han situado en el nivel de dirección general, y que se unifican las competencias sobre la deuda externa, las relaciones con los bancos multilaterales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI), antes separadas en distintas instancias, y en

¹⁴⁶ Ver el Real Decreto 1.884/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica y Básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁴⁷ Ver el Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, sobre la estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y el Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Economía.

el caso del FMI, fuera de la Secretaría de Estado. La Dirección General de Financiación Internacional se divide, a su vez, en dos Subdirecciones Generales:

- La Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, responsable de la refinanciación y reestructuración a nivel bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía del Estado; la representación de España en el Club de París; y la gestión de la línea de financiación de estudios de viabilidad de proyectos (línea FEV).
- La Subdirección General de Instituciones Financieras y Multilaterales, a la que compete la representación permanente de España y la coordinación en materia de política comercial, monetaria y financiera ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Europeo de Inversiones, y ante todos los grupos y bancos de desarrollo; ante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD); la elaboración y la coordinación de las posiciones del Departamento en relación con la Unión Europea, y en las instancias de la Convención de Lomé (desde 2000 el Convenio de Cotonú); y el análisis y seguimiento de la situación internacional en lo relativo a las necesidades internacionales de financiación y a la arquitectura financiera internacional. En ejercicio de esas competencias, esta Subdirección General asume la representación española ante el Grupo Banco Mundial e integra la «silla» correspondiente.

En la Dirección General de Comercio e Inversiones se ubican otras instancias con competencias conexas: La Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, responsable de créditos a la exportación, Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), y otros instrumentos de apoyo oficial a la exportación, y la Subdirección General de Inversiones Exteriores, que entre otras funciones representa a España ante el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), integrado en el Grupo Banco Mundial.

En relación a esa vinculación orgánica con el Ministerio de Economía hay que recordar la ausencia de coordinación entre los dos principales departamentos ministeriales responsables y la «bicefalia» que, en la práctica, ha caracterizado a la política española de cooperación al desarrollo. Como ha señalado Alonso (1999b: 70), *«una de las deficiencias más caracterizadoras del sistema español de cooperación al desarrollo es el bajo nivel de coordinación logrado entre los diversos instrumentos —e instituciones responsables— de la ayuda. Un rasgo que tiene su origen en el proceso agregativo —y poco sistemático— a través del que se gestó el sistema y que se prolonga hasta la actualidad en virtud de una cierta combinación de inercia y de espíritu corporativo en el seno de la administración»*. Aunque el problema tiene que ver con una determinada asignación de competencias en el seno de la Administración —cooperación financiera reembolsable (créditos FAD) a Economía, asistencia técnica no reembolsable a Asuntos Exteriores—, lo más relevante es la notoria falta de unidad de criterio existente entre las dos instancias implicadas.

Los representantes de la Secretaría de Estado de Comercio justifican la autonomía de la política hacia el Banco Mundial aludiendo a los criterios de «eficacia» y «solvencia» que supuestamente diferencian al Banco respecto de otras organizaciones de cooperación que se consideran más «politizadas». Aunque las instancias responsables de cooperación en el Ministerio de Asuntos exteriores participan en la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) y la Comisión responsable de la línea del Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), ello no se traduce en una actuación conjunta o por lo menos coordinada en cuanto a la política general hacia el Banco Mundial y hacia otros bancos multilaterales de desarrollo. Tampoco existe un mecanismo que asegure que se tienen en cuenta en las políticas multilaterales las prioridades y políticas definidas en el plano bilateral. Aunque existe cierta comunicación en relación a los «Grupos Consultivos»¹⁴⁸, ésta

¹⁴⁸ Los Grupos Consultivos son instancias de coordinación integrados por los países y organizaciones multilaterales proveedoras de ayuda y el o los gobiernos de los países receptores, en los que se definen de manera concertada las necesidades de financiación y las grandes líneas de las políticas de cooperación con los países

se ha visto cuestionada por visibles pugnas burocráticas entre los dos principales Ministerios con competencias en materia de cooperación. Estas pugnas han sido visibles en el Grupo Consultivo sobre Centroamérica, reunido tras el huracán «Mitch».

Las percepciones al respecto, como cabe suponer, varían considerablemente según la fuente. Desde las instancias responsables en el Ministerio de Economía se considera que la experiencia es positiva, y se señala que ha venido precedida por un intenso trabajo de coordinación y concertación con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Para este último, sin embargo, el hecho de que la convocatoria parta de los Bancos multilaterales no justifica que el Ministerio de Economía asuma en exclusiva la representación española, marginando a las instancias responsables de la política de cooperación, dependientes de Asuntos Exteriores. Lo preocupante es que estas pugnas, que en buena medida no son sino la expresión de los intereses corporativos en disputa de los dos cuerpos de funcionarios involucrados, provocan serias disfunciones en los programas de cooperación hacia los países receptores. En cualquier caso, para que exista una posición coordinada ante los Grupos Consultivos, debieran existir mecanismos de coordinación más equilibrados y estables, y una mayor integración de los procesos de formulación de políticas.

Entre 1996 y 2000, la política hacia el Banco Mundial y otros bancos multilaterales se insertó en el contexto más amplio de la política de fomento de la exportación de las empresas y de internacionalización de sus intereses. En junio de 1997 la Secretaría de Estado de Comercio hizo público el «Plan 2000 para la Exportación», que pretendía «pasar de una política comercial defensiva a una ofensiva», y establecer «una política de apoyo a la exportación de carácter permanente» que contribuyera a la internacionalización de la empresa española (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 11, Rato 2000: 8). Uno de los componentes centrales de esa política era «...potenciar la participación de la

receptores. Por lo general, la organización regional o multilateral que más fondos provee es la que asume la coordinación y el impulso de un Grupo Consultivo. En el caso de Centroamérica post-Mitch, esa función ha sido asumida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

empresa española en los proyectos que financian los organismos financieros multilaterales, rentabilizando al máximo los fondos aportados por España en estas Instituciones logrando, en definitiva, el mayor aprovechamiento comercial de este circuito por parte de nuestros empresarios» (Secretaría de Estado de Comercio 1997: 14).

A lo largo de la legislatura 1996-2000 el «Plan 2000» ha sido el marco de referencia básico de la política de la Secretaría de Estado de Comercio, y en concreto de la política de este departamento hacia las organizaciones financieras multilaterales. Así lo ponen de manifiesto otros documentos de política, como las conclusiones de las I Jornadas de reflexión interna sobre las Instituciones Financieras Multilaterales, celebradas en Madrid entre el 20 y el 22 de enero de 1999. Convocadas por la Subdirección General responsable de las relaciones con estos organismos, contaron con la participación de otras Subdirecciones de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN); del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES).

En esas Jornadas se plantearon los siguientes objetivos y líneas de acción como ejes de la política española hacia el Banco Mundial y otros organismos multilaterales financieros (Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1999: 4-9):

1. Aumentar la presencia española en las Instituciones Financieras Multilaterales, a través del incremento de la participación en el capital o en las contribuciones; de una revisión de la configuración de las «sillas», y de la participación en organismos de los que España aún no es miembro.
2. Aumentar la influencia española en el diseño y ejecución de las políticas de estos organismos y en particular de las «ventanillas blandas», elaborando un documento de política española en estas instituciones en ámbitos como la estabilidad macroeconómica y el desarrollo; mejorar el

- diálogo con la sociedad civil, y promover la coordinación con los Estados miembros de la Unión Europea.
3. Mejorar el conocimiento y la imagen pública de las actuaciones españolas en estos organismos, a través de reuniones periódicas y de una relación permanente con los medios de comunicación, el Congreso, el Senado y las organizaciones sociales.
 4. Promover una mayor participación del sector privado en las oportunidades económicas, comerciales y financieras que generan estas instituciones, a través de la mejora de los sistemas de difusión de oportunidades de negocio; de una revisión del funcionamiento de los fondos de consultoría, con vistas a optimizar su rentabilidad a favor de las empresas españolas; de la definición de una política de cofinanciación con cada organismo; y de la potenciación de instrumentos tradicionales —misiones de empresarios, seminarios, contactos directos...—, para incrementar la participación de las empresas españolas en tales Instituciones.
 5. Incrementar la presencia de españoles en la plantilla de los organismos financieros multilaterales, mediante la cesión de funcionarios, un programa de becas y pasantías, una política y una unidad de gestión para la identificación y promoción de candidatos, y el secondment o financiación parcial de los salarios del personal español en estos organismos.
 6. Perfeccionar la coordinación dentro del Ministerio de Economía en las áreas de cooperación financiera internacional, mediante mecanismos permanentes de consulta y transmisión de información.
 7. Reforzar la coordinación entre las políticas bilaterales y multilaterales, a través de un mecanismo de coordinación con la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), la Secretaría General de Comercio Exterior y el Instituto de Comercio Exterior (ICEX).

8. Mejorar la coordinación interna entre la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), los representantes españoles en las Instituciones Financieras multilaterales y las Oficinas de Comercio Exterior, mediante una intranet y reuniones de consulta periódicas.
9. Revisar y reforzar la estructura de la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales y agilizar los procedimientos con la Dirección General de Presupuestos, asegurando la estabilidad del personal de la Subdirección General y un procedimiento ágil y eficaz de tramitación de los compromisos financieros de España en estas Instituciones.

Según se planteó en estas jornadas, la búsqueda de mayor influencia en los órganos de gobierno debería ser una prioridad de la política española hacia estos organismos. Para ello sería necesario establecer un *«vínculo estratégico entre los objetivos económicos [bilaterales, nota del a.] y la política multilateral»* basado en la consulta y la participación de las empresas españolas. En este contexto, se reafirmó que el núcleo de la política multilateral seguía siendo la internacionalización de la empresa española. Según las conclusiones de las Jornadas, estas Instituciones *«...son un socio ideal para las empresas españolas y otros operadores económicos, como las entidades financieras, que desean exportar e invertir en el exterior. Las organizaciones multilaterales ofrecen una serie de ventajas para los operadores privados, como mercados importantes para operaciones, sin riesgo ni dificultades de financiación, de suministros de bienes y servicios y de ejecución de obras; protección del inversor ante riesgos políticos; estatuto de acreedor preferente; conocimiento del país...»*. Para que estas ventajas se materialicen, se requeriría *«...una estrecha coordinación con los objetivos y programas de actuación bilateral y con los demás ámbitos de la política económica de proyección internacional del país»*.

También se planteó la necesidad de establecer cauces de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, en referencia tanto

a la ONGD como a las organizaciones empresariales. La relación con ONGD es un elemento de novedad respecto a una política que en épocas pasadas se ha mostrado tan cercana al sector empresarial como alejada de otro tipo de interlocutores sociales implicados en la cooperación internacional al desarrollo. Respecto a estas últimas, la Subdirección General se planteó «aprovechar la creciente solidaridad de la sociedad española» para forjar una «alianza» que respalde esta política, en especial la que se lleva a cabo hacia las «ventanillas blandas» que otorgan crédito en condiciones concesionales a los países más pobres, como la AIF. En este contexto hay que situar las reuniones informativas y de contacto que ha mantenido la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales con algunas ONG de desarrollo. Estas reuniones han sido valoradas positivamente en cuanto representan una incipiente vía de comunicación, pero no pueden ser consideradas un mecanismo regular de consulta, participación y diálogo de políticas con las ONG —se podría alegar que por su carácter meramente informativo constituirían a lo sumo un mecanismo en el que el desarrollo se convierte en un elemento de legitimación de una política primordialmente comercial—, por lo que difícilmente pueden ser la base para forjar una «alianza» o una coalición basada en objetivos comunes.

Aunque este documento tenía carácter interno y se refiere a aspectos fundamentalmente operacionales, aborda elementos de política de largo alcance. En ese sentido, el elemento más llamativo no es tanto su clara continuidad respecto a formulaciones anteriores, como la total ausencia de referencias al nuevo marco normativo de la cooperación internacional para el desarrollo de España, aprobado por el Parlamento apenas unos meses antes. Nos referimos a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 7 de julio de 1998,¹⁴⁹ que define principios, objetivos y normas de actuación comunes para el conjunto de la cooperación internacional española, tanto la gestio-nada por el Ministerio de Asuntos Exteriores como por el Ministerio de Economía, y pone las bases de un sistema de planificación y

¹⁴⁹ Ley 23/1998 de 7 de Julio de Cooperación Internacional para el desarrollo, BOE de 8 de julio de 1998.

gestión integrado, que permitiría superar la «bicefalia» y la descoordinación que ha sido hasta ahora una de los principales problemas de la cooperación española, al hacer del Ministerio de Asuntos Exteriores la instancia rectora de esta política.

La total ausencia de referencias a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se relaciona con el indisimulado rechazo de los representantes del Ministerio de Economía a determinadas disposiciones de la misma, particularmente aquellas que otorgan al Ministerio de Asuntos Exteriores funciones de dirección y coordinación general de la política de cooperación, y la gestión conjunta por parte de ambos Ministerios (art. 28.2), de los créditos de desarrollo otorgados conforme a la normativa internacional de crédito a la exportación con apoyo oficial, en referencia al FAD (Alonso 1999b: 70, Rengifo Abbad 1999: 82). En ese sentido no dejan de ser significativas las medidas propuestas para mejorar la comunicación y la coordinación dentro del Ministerio de Economía, sin referencia alguna a otras instancias de la Administración.

En materia de planificación, la LCID aporta una importante innovación: la elaboración de un «Plan Director» de la cooperación española de carácter plurianual, que según la Ley (artículos 8 y 15) debe ser elaborado por el Gobierno y presentado al Parlamento para su correspondiente dictamen y aprobación. En 1999 se redactó una Propuesta de Plan Director, que contó con el respaldo de estudios muy rigurosos.¹⁵⁰ Esta propuesta constituyó el más importante ejercicio de planificación estratégica realizado hasta entonces para el conjunto de la política española de cooperación. El Plan también fue avalado por un amplio proceso de participación y consultas con instancias oficiales, expertos y ONG, que generó un amplio consenso en torno al Plan y que culminó con la aprobación del mismo en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Ese documento, sin embargo, no fue aprobado por el Gobierno, debido a la abierta oposición del Ministerio de Economía, y con el comienzo de la nueva legislatura se ha elaborado y

¹⁵⁰ Ver Alonso 1999, *passim*.

aprobado un texto de alcance y calidad sensiblemente inferior.¹⁵¹ Respecto a las relaciones con el Banco Mundial, el *Plan Director 2001-2004*, aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2000, se limita a reafirmar de forma genérica y en línea continuista las prioridades tradicionales del Ministerio de Economía.

El Plan Director aprobado finalmente por el Gobierno no asegura que la cooperación con el Banco Mundial sea un verdadero instrumento de cooperación para el desarrollo, ya que sigue dando prioridad a las tradicionales metas político-diplomáticas y comerciales. No está asegurado que exista una vinculación entre las orientaciones y prioridades —tanto sectoriales como geográficas— de la política española de cooperación y la relación con el Banco. Cuestiones clave como la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres o la sostenibilidad ambiental, como ejes transversales básicos de la política de cooperación para el desarrollo, pueden continuar al margen de la política hacia este organismo, como ha ocurrido hasta ahora.

6.5 La posición española en el Grupo Banco Mundial

La participación española en el capital y los recursos y en los órganos de gobierno de las instituciones que integran el Grupo Banco Mundial muestra una clara tendencia ascendente y ha llegado a niveles significativos, pero a pesar de ello es aún inferior a la que correspondería tomando como referencia el peso de España en la economía mundial y en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. En la actualidad la economía española es, atendiendo al PNB, la décima más grande en el mundo, pero en el Banco Mundial, tras el último reajuste en el capital, España es el accionista número quince. Esta posición rezagada se debe a las condiciones en las que España se adhirió al Banco —como se

¹⁵¹ Ver Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica 2000. El texto no logró el voto favorable del Consejo de Cooperación al Desarrollo, que aprobó un dictamen en el que evitaba pronunciarse sobre su contenido. Hubo, además, votos particulares negativos de la mayoría de los vocales expertos de ese órgano, incluyendo el del autor de este libro.

indicó, en una fecha tardía y como país en desarrollo— y los reajustes posteriores no han logrado solventar este problema (Martín Acebes 1999: 156). Es ilustrativo al respecto observar lo ocurrido en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), al que España se incorpora como socio fundador en 1990 y ha obtenido una participación accionarial que duplica la del Banco Mundial, así como una representación permanente en su Directorio Ejecutivo.

a) España en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)

Hasta mediados de 1999 España contaba con el 1,52% del capital y el 1,49% del poder de voto en el BIRF. En junio de 1998 se aprobó una ampliación selectiva de capital que permitía un incremento de un conjunto de países infrarrepresentados —Brasil, Corea del Sur, Dinamarca, España y Turquía— que permite que España llegue a tener el 1,77% del capital suscrito por esta Institución. Este aumento permitirá pasar del puesto número 18 al número 15 como accionista, por delante de países como Suiza o Suecia, y prácticamente al mismo nivel que Bélgica. Esta ampliación, a juicio del Ministerio de Economía, debe verse en una perspectiva más amplia: la aspiración del Gobierno español de formar parte de los principales foros económicos internacionales, y en especial del G-7 y el G-10.

En la Asociación Internacional de Fomento la participación española ha tenido una tendencia ascendente aún más marcada, especialmente desde la X Reposición (1993-1996), en la que España, a petición propia, es reclasificada como país de la «Parte I». ¹⁵² En esa Reposición España aportó el 0,8% del total. En la XI Reposición (1996-1999) se alcanzó el 1%. En las negociaciones

¹⁵² Según el Convenio Constitutivo de la AIF, los países de la «Parte I», básicamente países industrializados donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo, están obligados a participar en las Reposiciones de recursos de la AIF y desembolsar toda su contribución en moneda convertible, mientras que los países de la «Parte II» —países donantes menos desarrollados— deben desembolsar sólo el 10% de su contribución en moneda convertible, y el resto en la moneda nacional.

previas a la XII Reposición, que se desarrollaron a lo largo de 1997 y 1998 el Ministerio de Economía desplegó una intensa actividad negociadora para incrementar la contribución española hasta el 1,55% alcanzado en el BIRF. Finalmente, y en paralelo al aumento selectivo de capital en el BIRF, se obtuvo un aumento de la contribución hasta el 1,39% . Este porcentaje, que se refiere a las aportaciones de los donantes y no a los recursos totales de la Reposición, supone una contribución de 160,8 millones de dólares (de un total de 11.591 millones), equivalentes a 24.533,5 millones de pesetas, y un aumento del 30% respecto a la XI Reposición (Asociación Internacional de Fomento 1998: 33).

A pesar de este acelerado incremento, es una aportación que aún se considera «insuficiente». Esto es aún más visible si consideramos que la contribución acumulada —que en junio de 1999 se elevaba a 593,3 millones de dólares— se sitúa en el 0,59%, con un 0,55% del poder de voto (Riaño 1996: 34, Martín Acebes 1999: 160). Este poder de voto es inferior al que España posee en el BIRF debido a las particulares reglas de distribución de voto de este organismo, más favorables para los países en desarrollo. Este hecho, empero, es poco significativo debido a que las decisiones relevantes en el seno del Grupo Banco Mundial se adoptan en los órganos del BIRF.

En lo que se refiere al Directorio Ejecutivo del BIRF y la AIF, España se ha incorporado a un grupo del que también forman parte México, Venezuela y cinco países centroamericanos. Con un 4,27% de los votos en el BIRF, es la octava silla en importancia. La pertenencia a ese grupo permite tener más influencia, pero también impone algunas restricciones. Aunque España tiene una posición preeminente en el Grupo, no es mayoritaria, y debe buscar el consenso entre sus miembros. Por otra parte, existe un «acuerdo de rotación» por el que España, México y Venezuela acuden al Directorio Ejecutivo dos años de cada seis. En el periodo 1-XI-1999 a 31-X-2000 el puesto de Director Ejecutivo correspondió al Representante Español, Federico Ferrer. Según el Ministerio de Economía, este sistema dificulta la continuidad y condiciona el margen de actuación de España, ya que las percep-

ciones e intereses de los otros miembros, todos ellos prestatarios del Banco, no siempre coinciden con la del Gobierno español.¹⁵³

b) La participación española en las filiales del Banco Mundial para el sector privado: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)

España cuenta con el 1,58% del capital y el 1,56% del poder de voto de la Corporación Financiera Internacional, y está representada en el Directorio Ejecutivo a través de una «Silla» y un acuerdo de rotación similar a la del BIRF. Esa «silla» cuenta con el 2,10% del poder de voto de esta Institución.

Entre 1977 y 1998 la Corporación Financiera Internacional ha movilizado unos 4.500 millones de dólares para financiar 44 proyectos en los que han estado implicadas 37 empresas españolas. En conjunto, esas operaciones han captado 18.000 millones de dólares adicionales en créditos y 340 millones de dólares en acciones. La mayor parte de estos proyectos de inversión se han concentrado en servicios financieros, infraestructura, construcción, agroindustria y turismo. Argentina, República Dominicana, Marruecos y Turquía han sido los países con mayor número de operaciones. Entre 1997 y 1999 han participado en proyectos de la CFI empresas como Ferrovial, Pescanova y Dragados y Construcciones. El Banco Bilbao-Vizcaya, el Banco Central-Hispanoamericano, la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Cajamadrid y el Instituto de Crédito Oficial (ICO) han comprometido 50 millones de dólares a préstamos sindicados patrocinados por la CFI en 1998 y 1999. Se observa una tendencia ascendente que se relacionan con el auge de las inversiones españolas en el exterior, en particular en América Latina. Algunos de estos proyectos han sido objeto de polémica por sus implicaciones sociales y ambientales, como es el caso de las centrales hidroeléctricas del Río BíoBío (Chile), del consorcio hispano-chileno ENDESA-ENERSIS.

¹⁵³ Intervención de Alicia Montalvo, Directora General de Política Comercial, en la Conferencia «La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial», Madrid, 15 de julio de 1999.

Desde 1990 los bancos españoles han participado en préstamos sindicados patrocinados por la CFI, con una aportación total de 215 millones de dólares hasta enero de 1999. La participación más destacada ha sido la del Banco Exterior de España, que ha comprometido 89 millones de dólares a través de 22 sindicaciones en el periodo 1988-1998. También han participado en este tipo de operaciones el Banco Central Hispanoamericano, la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Cajamadrid y el Instituto de Crédito Oficial (ICO). La CFI también ha realizado 22 emisiones de bonos nominados en pesetas en el periodo 1988-1998, por un total de 302.500 millones de pesetas (2.300 millones de dólares).

El Ministerio de Economía ha financiado programas de asistencia técnica de la CFI, entre los que destaca el aporte de medio millón de dólares a la Facilidad de Desarrollo de Proyectos del Mekong, que promueve el desarrollo de la microempresa privada en Vietnam, Laos y Camboya.

Respecto al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), España es miembro fundador desde su creación en el año 1988, y participa en el mismo con el 1,28% de su capital autorizado.

6.6 La perspectiva oficial: una política en busca de mayor poder e influencia

La escasa influencia española en el Banco Mundial no sólo se debe a la reducida participación en el capital y en sus órganos de gobierno. Según el Ministerio de Economía, también contribuye a ese resultado la escasa presencia de funcionarios de nacionalidad española en niveles técnicos y en puestos directivos —uno de los vicepresidentes del Banco, Manuel Conthe, es de nacionalidad española—, la reducida participación de empresas españolas en las operaciones del Banco, y «la insuficiente coordinación entre los servicios centrales responsables de esta materia» (Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1999: 1).

Aumentar la influencia de España en el Banco Mundial ha sido uno de los objetivos tradicionales de la política española hacia esta Institución. Para ello se confía, básicamente, en las oportunidades que pueden abrirse en las reposiciones de recursos y en eventuales aumentos selectivos de capital. Hasta ahora, esta estrategia ha logrado mejores resultados en los bancos regionales. En el Banco Mundial las posibilidades de éxito son menores debido al carácter excepcional de los aumentos selectivos de recursos, que el Gobierno Español no puede impulsar por sí solo, a la complejidad de las negociaciones que suponen esos aumentos, y a la resistencia de otros países a ceder participación a otros miembros (Martín Acebes 1999: 157-158). Lo mismo puede decirse respecto a una posible revisión de la composición de las «sillas».

Estas dificultades añaden atractivo a una estrategia basada en la concertación de posiciones y la formación de coaliciones con otros países, y en particular con los 15 Estados miembros de la Unión Europea y los 11 de la «zona euro». En el Banco Mundial solo existen experiencias puntuales de coordinación y no se ha establecido ningún procedimiento regularizado al respecto. Desde el Ministerio de Economía se es consciente de las consecuencias que conlleva esta falta de coordinación: hace más fácil la tradicional hegemonía estadounidense dentro de esta Institución, y otorga a Estados Unidos, como principal accionista individual, un peso desproporcionado en el proceso de toma de decisiones. A la postre, ello contribuye a imprimir un determinado sesgo en las políticas de la Institución, más cercano a una concepción del capitalismo «anglosajona» de corte individualista y con una fuerte influencia de los postulados neoliberales, que del modelo «renano», en el que se basa la Comunidad Europea, en el que el sector público, los agentes sociales, el desarrollo equilibrado y la cohesión social tienen mucha más importancia.¹⁵⁴ Estas diferencias también son muy visibles en relación a la política de cooperación

¹⁵⁴ Estos modelos son los planteados por M. Albert en *Capitalisme contra Capitalisme*, influyente libro publicado en 1992. Sobre el concepto de «cohesión», su proyección exterior y sus implicaciones para la política de cooperación de la Unión Europea, ver los interesantes trabajos de Holland 1993 y 1994.

al desarrollo de la Unión Europea y de sus Estados Miembros, que a menudo tiene objetivos divergentes, e incluso opuestos, a los del Banco Mundial. Según planteó la Comisión Europea, este «déficit de articulación» socava la eficacia de la política de desarrollo de la Unión Europea y de sus integrantes. Una mayor coordinación frente a organismos como el FMI y el Banco Mundial, tal y como exige el Tratado de la Unión Europea, podría contribuir a una política más eficaz, a contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos en la Institución, y a dar a las políticas del Banco Mundial una orientación más marcada hacia el desarrollo humano y sostenible y la lucha contra la pobreza.¹⁵⁵ Por otra parte, una mayor concertación de posiciones e incluso la «comunitarización» de la política hacia el Banco Mundial —un caso claro de «política de escala»— daría a España más capacidad de influencia de la que nunca podría obtener por sí sola. Este hecho es visible en otros ámbitos de la política exterior, en los que la pertenencia a la Unión Europea actúa como «factor potenciador».

Ello demandaría mecanismos de consulta y coordinación de las representaciones de los Estados Miembros ante el Banco Mundial. A medio y largo plazo, un papel más activo del Consejo de Ministros de Desarrollo y del Consejo de Ministros de Economía y Hacienda (ECOFIN) y de la Comisión, en sus respectivas áreas de competencia, e incluso una posible reestructuración de las «sillas» del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, así como del Fondo Monetario Internacional. De esa reestructuración se derivaría un importante incremento del poder de decisión de la Unión Europea respecto al de Estados Unidos.¹⁵⁶

La concertación entre los Estados Miembros no es fácil debido a divergencias de criterio; a la posición privilegiada del Reino Unido, Francia y Alemania, que cuentan con una «silla» propia en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y el FMI, y la

¹⁵⁵ Sobre la necesidad de coordinar la acción de los Estados miembros ante las organizaciones de Bretton Woods desde la perspectiva de la política de desarrollo, ver Comisión Europea 1992, y desde la perspectiva de la Unión Monetaria, ver Comisión Europea 1997: 18.

¹⁵⁶ Esta es la conclusión de un interesante análisis de D. Leech para el FMI, aunque sus resultados son extrapolables al Banco Mundial, debido a las similitudes que presentan sus órganos de gobierno y estructura del poder de voto. Ver Leech 1998.

creciente resistencia de los Estados miembros a perder competencias en favor de los órganos comunitarios.¹⁵⁷ A medio y largo plazo, hay algunos factores que pueden contribuir a que la Unión Europea hable «con una sola voz» ante los organismos de Bretton Woods: la paulatina consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), los avances registrados en la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo de la Comunidad y sus Estados miembros, y sobre todo, la moneda única y la política monetaria común. De hecho, desde el primer semestre de 1999 ya hay mecanismos de coordinación de cara al Grupo de los Siete. Y a partir de un acuerdo adoptado en el Consejo Europeo de Viena en y el Banco Central Europeo participa como observador en el directorio ejecutivo del FMI.

En cualquier caso, el sentido y fin último que debe tener la búsqueda de mayor poder e influencia en los órganos de gobierno y el proceso de toma de decisiones en el Banco Mundial no debiera ser la satisfacción de intereses económicos y comerciales de corto plazo. Se trata, más bien, de que esa influencia contribuya a que este organismo se oriente en mayor medida a las metas internacionales de desarrollo humano y sostenible, asumidas por España, y a la provisión de «bienes públicos globales» relacionados con el desarrollo, las relaciones norte sur y la economía global.

6.7 La participación en iniciativas multilaterales vinculadas al Banco Mundial (FMAM e Iniciativa PPME) y la condonación de deuda externa

El Grupo Banco Mundial ha establecido un gran número de programas y fondos fiduciarios con el objeto de movilizar recursos adicionales, caracterizados por un alto grado de concesionalidad, para respaldar diversos programas de acción, la mayor parte de

¹⁵⁷ El desafortunado episodio de la designación del candidato europeo a la Presidencia del FMI es significativo al respecto. Ver el lúcido análisis de «Power games behind battle over IMF job», *European Voice*, 24 de febrero de 2000.

los cuales tiene un alto componente de asistencia técnica y, en muchos casos, un enfoque regional.

En general, la presencia española en estos fondos es muy reducida. La mayor parte de ellos se orienta a sectores como la formación de recursos humanos, la salud, la investigación agraria, el medio ambiente, y a z las áreas más pobres de Asia y África subsahariana. En ellos no hay apenas presencia de las empresas y los intereses españoles, por lo que el Ministerio de Economía no encuentra ningún incentivo económico inmediato para realizar contribuciones a los mismos, más allá de algún apoyo ocasional.

La política vigente en el periodo 1996-2000 ha sido limitar la participación española a los programas e iniciativas «globales»; esto es, al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME/HIPC). Estas dos iniciativas son las que, según la Secretaría de Estado de Comercio, tienen el perfil de cooperación al desarrollo más marcado, y por ello el peso de las consideraciones comerciales es menor: «Las aportaciones realizadas por España a estos Fondos [se refiere al FMAM y al fondo fiduciario de la Iniciativa PPME, n. del a.] están sirviendo para materializar el progresivo compromiso de nuestro país con las iniciativas internacionales de ayuda al desarrollo, a la vez que supone un reconocimiento explícito de que el mayor peso de nuestra economía en el mundo exige un creciente esfuerzo de solidaridad con los países menos desarrollados» (Martín Acebes 1999: 158. Ver también Martín Acebes 2000: 373-376).

Sin embargo, ello no excluye, que también estén presentes otros objetivos de índole comercial. En el caso del FMAM, que por sus características lo permite, se pretende ampliar el número de proyectos «*en áreas geográficas de interés para España*», como América Latina, Mediterráneo y norte de África, y Europa central y oriental. Como se verá, en el caso de la Iniciativa PPME también existen intereses económicos relacionados con el apoyo a la exportación.

La participación de España en la financiación del FMAM se calcula a partir de la contribución acumulada a la AIF, con ajustes. En la fase piloto (1991-1994) España aportó 10 millones de DEG

(derechos especiales de giro, «moneda» del FMI), equivalentes aproximadamente a 1.900 millones de pesetas. En la I reposición de recursos (1994-1997) se aportaron 12,36 millones de DEG, es decir unos 2.180 millones de pesetas. La aportación de la II reposición de recursos (1998-2002) se eleva a 12,03 millones de DEG, unos 2.460 millones de pesetas. Ello representa un 0,8% de los recursos totales aportados por los donantes.¹⁵⁸ Esta reposición entró en vigor en marzo de 2000 cuando el fideicomisario del Fondo, el Banco Mundial, recibió instrumentos de compromiso de los países donantes en una cuantía suficiente. Las aportaciones al FMAM se financian con cargo al FAD.

El FMAM cuenta con un Consejo con 32 miembros. En este organismo España ha formado una «silla» con países miembros de la Unión Europea que le son afines, como Portugal, Grecia e Irlanda, asume la representación del grupo, y está presente en el Consejo de forma indefinida, con el representante portugués como suplente.

La política española hacia la Iniciativa PPME en el periodo 1997-1999 se ha basado en el criterio de «apoyo selectivo», que vincula las contribuciones españolas al alivio de la deuda de países que se consideran prioritarios, como Bolivia y Mozambique. En ambos casos, además de objetivos de solidaridad y de desarrollo más amplios, concurren intereses comerciales y financieros muy visibles. Tal y como resaltan los responsables de la Secretaría de Estado de Comercio, la reducción de deuda prevista por la Iniciativa permitirá que estos países vuelvan a ser «bancables»; esto es, mejorarán su solvencia y podrán convertirse de nuevo en sujetos de crédito, lo que permitirá un mayor uso de instrumentos como el FAD. De hecho, las operaciones de condonación de deuda realizadas en el marco de la Iniciativa

¹⁵⁸ En su tramitación parlamentaria, el proyecto de Ley que regula la aportación española al FMAM-II fue objeto de una enmienda del grupo socialista, que proponía aumentar la contribución española mediante créditos FAD no utilizados. La enmienda fue rechazada por el Grupo Popular, que argumentó que ello era contrario a la disciplina presupuestaria derivada del «Pacto de Estabilidad» en el que se sustenta la Unión Monetaria. Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, nº 725, 29 de junio de 1999, pp. 20.714 y 20.717.

PPME han estado en casi todos los casos vinculadas a la contratación de nuevos créditos FAD, de forma que la mejora de la solvencia de los beneficiarios conduce a la sustitución de vieja deuda por nueva. Esta situación es especialmente visible en Centroamérica, en el marco de los programas de reconstrucción tras el paso del huracán Mitch (Tamarit et al. 1999: 101).

En el caso de Bolivia, España aportó 15 millones de dólares al «Fondo Fiduciario PPME» (*HIPC Trust Fund*), creado por el Banco Mundial para recoger contribuciones de donantes bilaterales y multilaterales para financiar la condonación de la deuda multilateral. En los casos de Mozambique y Costa de Marfil se ha actuado en el marco del Club de París, reduciendo deuda pública bilateral —hasta un 90% del total en el caso de Mozambique— por un total de 55 millones de dólares. Las inundaciones que han asolado Mozambique en febrero de 2000 motivaron reducciones adicionales, hasta un 100% en la deuda oficial concesional y el 90% de la comercial, con propuestas en el Club de París de llegar al 100% de esta última. En el marco de las actividades de ayuda a la reconstrucción de Centroamérica tras el paso del huracán «Mitch», España aportó 30 millones de dólares —17 millones a Honduras, 10 millones a Nicaragua, y 3 a El Salvador— al fondo de emergencia para alivio de la deuda multilateral de Centroamérica, con el propósito de cubrir el servicio de este tipo de deuda entre noviembre de 1998 y diciembre de 1999.

El Ministerio de Economía también abogó por una ampliación de los criterios de elegibilidad de la iniciativa y más flexibilidad en su aplicación, que permitieran que países como Honduras, que se caracterizaban por un elevadísimo nivel de endeudamiento, pudieran ser cubiertos por la Iniciativa PPME. Esta posición, compartida por otros Gobiernos y por ONG, fue la que se afirmó en la «Cumbre» de Colonia del G-7 de 1999, que dio paso a su segunda fase, denominada «PPME-II» o «PPME reforzada».

En relación a la nueva fase de la Iniciativa, el Gobierno español actuó de forma cautelosa, sin anunciar contribuciones firmes hasta que otros donantes más importantes, en especial los miembros del G-7, comprometieran aportaciones adecuadas.

En julio de 1999 el Ministro de Economía, Rodrigo Rato, planteó públicamente los principios que deben guiar la participación española en la Iniciativa «PPME reforzada»:¹⁵⁹

- Coherencia: la condonación de deuda no debe verse como un elemento aislado respecto a otros componentes de la política de cooperación al desarrollo, y debe ser parte de una «estrategia más amplia» de desarrollo y de reducción de la pobreza del país receptor.
- Selectividad: el monto y los mecanismos de alivio de la deuda y de reinversión social de los recursos deberán estar basada en un análisis «caso por caso».
- Adicionalidad: los recursos no deben obtenerse a expensas de otros capítulos de la ayuda bilateral, ni comprometer recursos de la AIF destinados a otros países pobres, ni perjudicar la integridad financiera de las instituciones financieras multilaterales.
- Corresponsabilidad: debe haber un reparto equitativo de los costes (burden-sharing) entre todos los donantes.
- Impacto directo en desarrollo social: la condonación de deuda debe generar fondos de contravalor para financiar programas sociales básicos.
- Colaboración: la experiencia española, según el Vicepresidente, revela que la colaboración con las empresas y las ONGD son componente importante de estos programas.

La referencia a la colaboración empresarial, sobre la que suelen insistir las instancias responsables en la Secretaría de Estado de Comercio, debe verse en el marco más amplio de los objetivos comerciales y de inversión del «Plan 2000 para la Exportación» de junio de 1997, que como se señaló ha sido el marco general de política de ese departamento. Entre las medidas de fomento de la

¹⁵⁹ Intervención del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda en la Conferencia «La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial», organizada por el Banco Mundial, *The Economist* y el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 15 de julio de 1999.

exportación del Plan se incluyeron dos modalidades de conversión de deuda (Secretaría de Estado 1997: 109-110).

La primera modalidad, denominada «Conversión de deuda oficial (FAD) y deuda comercial (CESCE) en inversiones de operadores privados españoles en el país deudor», es una operación de conversión de deuda por activos (*debt for equity swap*) aplicable a países cuyos Acuerdos Multilaterales del Club de París incluyan la cláusula de conversión. Esta modalidad permite que los inversores españoles adquieran títulos de deuda FAD o CESCE a precios inferiores a su valor nominal y revendan esos títulos al gobierno deudor, utilizando esos ingresos para adquirir activos de interés para el inversor español, o bien para financiar gastos locales de operaciones de exportación. Esta modalidad permite recuperar una parte del valor de una deuda para la que, de todas formas, existen escasas expectativas de cobro, y al tiempo, favorecer la internacionalización de empresas españolas. Según el «Plan 2000», en estas operaciones se tendrá en cuenta la capacidad de pago del país deudor y el interés de la empresa española. Cuanto mayor sea la capacidad de pago, más importancia se le dará a los intereses empresariales españoles involucrados. Con esta modalidad se han realizado operaciones de conversión con Marruecos en 1996, por un total de 10.800 millones de pesetas; con Bulgaria en 1998, por 33 millones de dólares; y en 2000 se iniciaba una operación con Jordania.¹⁶⁰

La segunda modalidad es la denominada «Conversión de deuda en 'Fondos de Contravalor' para financiar inversiones públicas en el país deudor». Según la Secretaría de Estado de Comercio (1997: 110), estas operaciones tienen una doble finalidad: «evitar, ante el riesgo de impagos, la condonación directa de la deuda mediante su utilización en determinados proyectos de interés social o de desarrollo y, además, lograr, en la medida de lo posible, que estos proyectos puedan ser adjudicados

¹⁶⁰ Ver Secretaría de Estado de Comercio 1997: 109. Para un examen de las operaciones de conversión realizadas a través de esta modalidad, ver Blanco 2000 a: 23-26, Blanco 2000b: 19-28 y Cazorla y López 2000: 33-37. Ver también «El negocio de condonar las deudas», *El Mundo, Nueva Economía*, 7 de mayo de 2000, p. 10.

a empresas españolas con capacidad de operar en el ámbito de que se trate». Sin perjuicio de estos fines, se trata de una modalidad de conversión de deuda por proyectos de interés social y de desarrollo en el país deudor (*debt for development swaps*) que supone la cancelación de deuda con un elevado componente de concesionalidad, por lo que sólo se aplicará a deudas muy difíciles de cobrar por las condiciones del país deudor, y/o en el marco de la política de ayuda al desarrollo. En principio, sólo afecta a deuda oficial (FAD). En esta modalidad destaca la operación de compra de deuda de Mozambique por parte de Intermón, acordada en diciembre de 1999, por un monto nominal de 5 millones de dólares ampliables a 17 millones.¹⁶¹ En este mismo grupo se sitúa la operación de conversión de deuda por proyectos ambientales realizada en 1999 con Costa Rica, por un importe cercano a 5 millones de dólares (Cazorla 2000: 37), y la operación con Perú en el marco de los programas de lucha contra la droga, por un importe cercano a 3 millones de dólares.

Es importante precisar que las operaciones de conversión de deuda, que hasta 2000 han sido relativamente escasas y de reducida cuantía, exceden ampliamente el marco de la Iniciativa PPME, ya que se han orientado tanto a países de mayor desarrollo relativo como a los países PPME, y que en el marco de la segunda fase de la Iniciativa la política de deuda está experimentando cambios significativos.

Los principios que orientan la actuación española en el marco de la Iniciativa PPME-II fueron reafirmados por el propio Vicepresidente Rato en las Asambleas Anuales del Banco Mundial de 1999 y 2000: adicionalidad, reparto equitativo de la carga, y mantenimiento de la integridad financiera de las Instituciones. Respecto a la cuantía de la contribución española a la Iniciativa PPME-II, en la Asamblea Anual celebrada en Praga en otoño de 2000 el Ministerio de Economía las cifra en torno a los 1.000 millones de dólares en cuatro años, de los que 179 millones serían aportación multilateral a través de aportaciones al Fondo Fiduciario

¹⁶¹ Esta operación, finalmente, no se llevó a cabo debido a las inundaciones de febrero de 2000, que llevaron al Gobierno español, con el apoyo de las ONG, incluyendo Intermón Oxfam, a condonar la totalidad de la deuda concesional.

PPME, administrado por el Banco Mundial. Ya en abril de 2000 se anunció un compromiso de 70 millones al Fondo PPME.¹⁶² Esta contribución fue definitivamente aprobada por el Consejo de Ministros del 19 de enero de 2001.

6.8 Los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española en las relaciones con el Banco Mundial

Como se ha señalado, un propósito básico de la política española hacia el Grupo Banco Mundial es la mejora de la tasa de retorno o, para ser más precisos, de la «tasa de aprovechamiento comercial» del capital desembolsado y de las contribuciones realizadas a las distintas entidades que integran ese Grupo.¹⁶³

La justificación básica de esta política, según el Ministerio de Economía, es la «desventaja competitiva» que se deriva de los altos costes laborales, de transporte, energía y otros insumos que caracterizan el mercado español. El acceso a la financiación internacional es una variable «significativa» en los costes y un condijonante de las competitividad internacional. Según dicho Ministerio, ello situaría a las empresas españolas «en igualdad de oportunidades» frente a competidores extranjeros. Esta es, en esencia, la

¹⁶² Intervención de Rodrigo Rato en las deliberaciones anuales conjuntas, Washington, Banco Mundial/FMI, Juntas de Gobernadores-Reuniones Anuales Conjuntas, Comunicado de Prensa nº 68, 28-30 de septiembre de 1999, punto 21. Intervención de Rodrigo Rato en las Juntas de Gobernadores-Reuniones Anuales Conjuntas, Praga, septiembre de 2000. Ver Rato 2000b: 19.

¹⁶³ El concepto «retorno» es equívoco porque los recursos recibidos por estos organismos proceden del erario público, mientras que los pagos realizados en concepto de suministro de bienes y servicios y por obras realizadas se dirigen a empresas privadas. El concepto de «tasa de aprovechamiento comercial», que expresa la relación entre desembolsos de la Administración y contratos obtenidos por las empresas, es más ajustado a la realidad. Ver Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1997b: 2. Ahora bien, como señalan los responsables de las relaciones con los organismos financieros multilaterales, el auge de la inversión extranjera directa, el aumento de las operaciones de cofinanciación y la participación de bancos y otras instituciones financieras españolas en los préstamos sindicados del Grupo Banco Mundial hace de la tasa de aprovechamiento comercial un indicador inadecuado para reflejar la participación española en las operaciones de esta Institución.

justificación de instrumentos como el FAD (Subdirección general de Instituciones Financieras Multilaterales 1997a: 10-12, Fundación de Cooperación al Desarrollo 1995: 336-347).

Sin embargo, el marco normativo internacional definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el uso ese tipo de financiación es cada vez más restrictivo. Esto es particularmente cierto tras la aprobación de las reglas del llamado «paquete de Helsinki» por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de esta organización. Estas reglas restringen el uso de los créditos concesionales «ligados» como el Fondo de Ayuda al Desarrollo a países de renta baja y a sectores en los que no se puede recurrir a la financiación privada, como la salud y la educación. Ello obliga a los responsables de la política comercial a revisar los instrumentos clásicos, como el FAD, y definir un nuevo marco de apoyo oficial a las empresas (Subdirección general de Instituciones Financieras Multilaterales 1997a: 12).

En este contexto, el incremento de las aportaciones a proyectos de bancos multilaterales de desarrollo se presenta como una opción atractiva, siempre y cuando ello también se traduzca en un aumento de la tasa de aprovechamiento comercial de esas contribuciones a través de una mayor participación española en los contratos de suministro de bienes, servicios y obras por parte de estos organismos. Las reglas de contratación internacional del Banco Mundial y de otros bancos regionales de desarrollo no permiten la utilización de ayuda «ligada» salvo en ciertos supuestos, por lo que esa política de apoyo oficial deberá combinar tanto instrumentos de apoyo directo como los créditos FAD, allí donde sea posible su uso, como instrumentos indirectos.

Constatando esta situación, las Jornadas sobre exportación de enero de 1997 plantearon como posibles vías de acción al respecto las siguientes: un mayor uso del FAD para operaciones de cofinanciación; el aumento de la dotación de los fondos fiduciarios (*Trust Funds*) para consultoría; mejorar el acceso a la información de las empresas; y una política de personal para situar más funcionarios españoles en estas instituciones (Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores:

14). El «Plan 2000 para la Exportación», ya citado, recogía estas propuestas e incluyó, además, el afianzamiento de la línea Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), creada en 1995 (Secretaría Estado de Comercio...1997: 97, 111-114).

a) La cofinanciación de proyectos

La cofinanciación es una actividad de importancia creciente tanto para el Banco Mundial como para los Gobiernos y los operadores económicos privados de los países industrializados. Como se ha indicado en apartados anteriores, el espectacular aumento de la inversión privada y el mayor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital ha llevado a un profundo replanteamiento del papel del Banco Mundial en la financiación del desarrollo, en especial en los «mercados emergentes». La función tradicional del Banco —facilitar capital de inversión vía créditos— se reduce, y en su lugar el Banco está intentando asumir un papel renovado como catalizador y garante de la inversión privada a través de un mayor uso de las garantías de inversión y de préstamos sindicados.

Las actividades de cofinanciación de proyectos con el Banco Mundial admiten dos posibles modalidades: la «financiación conjunta» y la «financiación paralela». En la financiación conjunta no se admiten fondos «ligados», ya que la adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras debe ser objeto de una licitación abierta a cualquier empresa. En la financiación paralela, sin embargo, puede utilizarse ayuda «ligada» a la compra de bienes y servicios del donante y por tanto se puede hacer uso de los FAD. Por razones obvias, esta última modalidad de financiación es la más atractiva para los donantes —son muy pocos los países que han realizado operaciones de financiación conjunta—, es la que ha experimentado un crecimiento más rápido (Banco Mundial 1996: 2), y la que se ha intentado promover desde la Secretaría de Estado de Comercio.

El hecho de que las operaciones de cofinanciación tengan que ser sufragadas con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que impide una financiación totalmente desligada, plantea

dificultades de distinta índole de cara a este tipo de operaciones. La financiación conjunta es una modalidad que aún no se ha puesto en práctica, y según la Secretaría de Estado exigiría ser «muy selectivos» y limitarse sólo a las operaciones en países y en sectores en las que las empresas españolas tengan una buena posición de partida. Para ello se pretende implicar a consultoras españolas en los estudios previos de viabilidad de los proyectos a cofinanciar. El Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), descrito en el siguiente apartado, que financia a fondo perdido este tipo de acciones, se configura así como un instrumento complementario de las operaciones de cofinanciación.

Superar estas limitaciones exigiría, sin embargo, avanzar hacia un «nuevo FAD» más flexible, desligado, más concesional, guiado por criterios de desarrollo y no sólo por criterios comerciales, y plenamente integrado en la política de cooperación.¹⁶⁴ Así lo considera también el informe sobre la cooperación española del Comité de Ayuda al Desarrollo (1998: 7, 9, 18), que además señala la conveniencia de abrir un debate público sobre esta cuestión. Esta visión, sin embargo, no es compartida por la Secretaría de Estado de Comercio, ni por los sectores empresariales, agrupados en el Club de Empresas Exportadoras Españolas, que incluye compañías como Dragados-FCC, Alcatel, BBV Trade, Unión Fenosa o Indra. Con motivo de la tramitación parlamentaria de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en 1998, y ante la posibilidad de que el FAD estuviera subordinado a los objetivos de desarrollo de dicha Ley, impulsaron una activa campaña de presión para evitar que el FAD perdiera su carácter tradicional de instrumento de apoyo a la política de internacionalización empresarial.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Ver al respecto las propuestas para un nuevo reglamento del FAD coherente con la Ley de Cooperación de Intermón (1999).

¹⁶⁵ Sobre la tramitación de la Ley, ver Estrella 1998: 59. El que fuera Director General de Política Comercial hasta el 1 de julio de 1999 se pronunció en defensa del FAD en su diseño tradicional y criticó las «insuficiencias» que respecto a este instrumento tiene la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo en la forma en la que fue finalmente aprobada. Ver Álvaro Rengifo Abbad (1999: 82, 94-101). Respecto a la posición empresarial, ver «Las grandes exportadoras, en pie de

El primer Acuerdo de Cofinanciación con el Banco Mundial se firmó en 1987 y fue aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de abril de 1988. Contempló como un instrumento de apoyo un fondo de consultoría para actividades de preinversión gestionado por el Instituto de Comercio Exterior (ICEX). Este fondo fue creado en septiembre de 1987 y contó con una dotación inicial de 250.000 dólares, que se agotaron en poco más de un año. A partir de 1989, se hizo un uso esporádico de este instrumento (Deleito 1989: 37, Melchior 1995: 320), y en 1997 la responsabilidad de su gestión pasó a la Dirección General de Política Comercial.

En la actualidad, los criterios y procedimientos de actuación para las operaciones de cofinanciación con el Banco Mundial son los definidos por el Acuerdo Marco España-Banco Mundial del 6 marzo de 1997 (ver recuadro 16). Según el Acuerdo, en el caso de la financiación conjunta (*Bank-administered cofinancing*), el Ministerio de Economía remitirá al Banco una relación de países y sectores prioritarios dos meses antes de la reunión de consulta anual España-Banco Mundial; el Banco contestará remitiendo una relación de proyectos en esos sectores y países con posibilidades de cofinanciación. España, a su vez, informará acerca de sus disponibilidades financieras y seleccionará los proyectos de interés. En caso de acuerdo se adoptará un convenio específico para cada proyecto. Los fondos serán aportados en concepto de donación, y como se indicó, no pueden ser ayuda «ligada», ya que ello no es compatible con la normativa de contratación del Banco. En consecuencia, las empresas españolas interesadas en obtener contratos deberán acudir a los concursos públicos abiertos para cada proyecto.

Si se trata de una operación de «financiación paralela» (*Spanish-administered cofinancing*), los fondos se entregarán directamente al receptor, y los contratos de suministro y/o de construcción ser realizarán conforme a los procedimientos acordados a nivel bilateral entre el Ministerio de Economía y el receptor, lo que, como se indicó, permite la utilización de «ayuda ligada». El Acuerdo establece algunas cautelas al respecto: esos

guerra para recuperar el FAD. Economía intentará cambiar la Ley en el Senado», *Cinco Días*, 13 de mayo de 1998.

procedimientos deberán ser compatibles con los fines del proyecto, la entrega se realizará conforme a las estipulaciones de la licitación, deberán tener un «precio competitivo», y el grado de concesionalidad deberá ser el estipulado por la OCDE para este tipo de instrumentos (al menos un 35% si es un crédito FAD).

Recuadro 16

El Acuerdo Marco Ministerio de Economía-Banco Mundial de marzo de 1997. Cuadro-resumen

Este Acuerdo, que sustituye al acuerdo de cofinanciación del año 1987, institucionaliza las relaciones entre el Ministerio de Economía y las dos principales filiales del Grupo Banco Mundial, el BIRF y la AIF. El Acuerdo, que desde instancias oficiales se considera «novedoso», establece procedimientos de actuación en materia de cofinanciación e incorporación de personal español a estas Instituciones, una agenda anual de trabajo y un mecanismo de seguimiento conjunto. En la actualidad el Banco ha firmado acuerdos de este tipo con 21 países donantes. El Acuerdo tiene carácter «marco» y deberá desarrollarse a través de actividades concretas, previo acuerdo de las partes. Los componentes más importantes del Acuerdo son los siguientes:

- La gestión del **Fondo Fiduciario de Consultoría** Español, financiado con cargo a la línea FEV.
- Los procedimientos a seguir en las **operaciones de cofinanciación**, tanto en la financiación conjunta («cofinanciación administrada por el Banco»), como en la financiación paralela («financiación administrada por España»).
- Un procedimiento de **secondment** o financiación conjunta de la incorporación de personal español a la plantilla del Banco, en niveles técnicos, por el que cada año se prevé la incorporación de 3 a 5 personas. España financiará entre el 30% y el 50% de su salario durante dos o tres años, con vistas a su incorporación definitiva a la Institución.

Un mecanismo de **seguimiento y evaluación** que incluye la realización informes semestrales y de una reunión de consulta anual España-Banco Mundial, además de otras reuniones cuando las partes lo consideren necesario, para debatir la aplicación del Acuerdo, decidir la organización conjunta de conferencias y seminarios dirigidos a operadores privados para dar a conocer las actividades del Banco y sus procedimientos de licitación, e identificar proyectos concretos para la cofinanciación.

En los dos primeros años de aplicación del Acuerdo, los resultados han sido desiguales. Durante 1997 y 1998 apenas se pudo avanzar en materia de cofinanciación debido a la situación de inestabilidad e incertidumbre causada por las reformas administrativas en el Banco. Los fondos de consultoría, sin embargo, han sido evaluados positivamente y han financiado diversas actividades de consultores individuales y de empresas españolas.

Fuente: texto del Acuerdo, Secretaría de Estado de Comercio

b) Los fondos de consultoría y la línea Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV)

En diciembre de 1995 la Administración decidió ampliar la panoplia de instrumentos de apoyo a la exportación con la creación de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV), dotada con 5.000 millones de pesetas con cargo al FAD, a los que en diciembre de 1996 se le sumaron otros 5.000 millones. El FEV se basaba en la experiencia de instrumentos similares en Estados Unidos y Francia, que habían logrado tasas de retorno de hasta 14 por 1. La línea FEV fue incluida en el «Plan 2000 para la Exportación» de junio de 1997 como un mecanismo que favorezca la adjudicación de proyectos a empresas españolas (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 97, Subdirección General de Gestión

de la Deuda Externa 2000: 35). La presentación pública de la línea FEV se produjo el 2 de abril de 1998.

La línea FEV tiene tres modalidades: pública, privada y multilateral. A través de esta última, se dota de recursos a los fondos de consultoría que España mantiene con algunas instituciones financieras multilaterales, incluyendo el Banco Mundial, y/o para crear nuevos fondos en otras instituciones. Estos fondos permiten al Banco Mundial contratar a empresas y consultores españoles para realizar estudios de viabilidad y otras actividades de asistencia técnica en la fase de preinversión. Al aumentar la participación de consultoras españolas en los proyectos del Banco, se fomenta la participación de otras empresas españolas, que se benefician de esa información y experiencia (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 98, Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores: 1998: 48). Ahora bien, para evitar un evidente conflicto de intereses, las normas del Banco no permiten que el adjudicatario de un estudio de viabilidad sea contratado posteriormente para la ejecución del mismo, por lo que ese vínculo, de existir, debe ser indirecto.

En 1998 la dotación del Fondo de Consultoría con el Banco Mundial se amplió a 4 millones de dólares. Esta cifra era superior al compromiso adquirido con el Banco en 1997, que era de 3 millones. Según el Acuerdo entre el Banco y el Ministerio de Economía, estos fondos son 100% concesionales y es el Banco el encargado de su administración. El 75% de los recursos se destinará a contratar servicios de consultoría de empresas o expertos españoles. El 25% restante podrá ser utilizado para contratar consultores de los países prestatarios o de países no prestatarios con fondos de consultoría que, de forma recíproca, también admitan la contratación de españoles. El Ministerio de Economía facilitará «listas» de consultores españoles, y es el Banco el que selecciona. Ahora bien, si el contrato supera los 100.000 dólares, entonces es necesaria la aprobación previa del Ministerio de Economía.

En junio de 1997 año el Fondo ya se había utilizado plenamente, y se procedió a su reposición. A lo largo de ese año se realizaron un total de 44 operaciones. Hasta 1999 este fondo ha

contado con un total de 8 millones de dólares, y la Dirección General de Política Comercial se plantea como objetivo anual una dotación de cinco millones. En octubre de 1998 se reforzó la financiación para actividades de consultoría aportando un millón de dólares para la identificación de proyectos de reconstrucción en Centroamérica. En esa misma fecha se creó el fondo de consultoría con la Corporación Financiera Internacional (CFI), y se otorgó un millón adicional para la creación de un fondo de apoyo a las actividades de estudios y formación del Instituto del Banco Mundial. En total, los recursos destinados a fondos de consultoría con el Banco Mundial se elevan a 12 millones de dólares.¹⁶⁶

Estos fondos se inscriben en el apoyo que España pretende dar a la Red Global de Educación y Conocimiento del Banco Mundial (de cuyo Consejo Interino España es miembro), para que las bases de información del Banco Mundial sean vertidas al castellano y estén disponibles en interne. Para ello se establecerá un Centro de Educación a Distancia, cuyo desarrollo será asumido conjuntamente por el Instituto del Banco Mundial y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

En relación a los objetivos propuestos —una mayor penetración de las empresas españolas en el mercado de la contratación multilateral—la actuación de la línea FEV en estos dos años ha sido valorada positivamente, y se considera que los resultados logrados en el Banco Mundial están por delante a lo alcanzado en el BERD o el BAsD. Ahora bien, como ha señalado Alonso (1999a: 412), a pesar de su alto grado de concesionalidad, *«...considerar al FEV como un instrumento de cooperación al desarrollo es, cuando menos, discutible. Sus actuaciones son primordialmente comerciales y su objetivo explícito no es colaborar a los fines de la cooperación al desarrollo, sino promocionar y respaldar la actividad de la empresa privada española»*. Como señala este mismo autor, esto no quiere decir que los fondos de consultoría no puedan tener objetivos directos de desarrollo, si se sitúan en otro marco de políticas y asumen esas metas. Los fondos especiales para la identificación de proyectos de

¹⁶⁶ Una información detallada sobre esta línea en Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa 2000.

reconstrucción creados en 1998 con el Banco Mundial y con el BID marcan un posible camino a seguir en este sentido (Alonso 1999a: 413).

6.9 La integración del Banco Mundial en la política de cooperación al desarrollo

La aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo en julio de 1998 pone las bases para integrar las relaciones con el Banco Mundial en el marco más general de la política de cooperación al desarrollo. La LCID, en primer lugar, orienta al conjunto de la cooperación española, incluyendo la que se ejecuta por cauces multilaterales, a las metas internacionales de desarrollo humano y sostenible, de fomento de la paz, la democracia y los derechos humanos y de lucha contra la pobreza. Ello obliga a redefinir las prioridades de la cooperación multilateral, dejando los objetivos comerciales en el lugar secundario en el que, por definición, debieran estar en toda política en este ámbito. Por otra parte, en virtud del principio de unidad de acción en el exterior, y sin perjuicio de que existan responsabilidades de gestión diferenciadas para los distintos instrumentos de la cooperación, se pretende acabar con la fragmentación institucional y la característica bicefalia de la cooperación española, atribuyendo la dirección de la política en su conjunto al Ministerio de Asuntos Exteriores (Montobbio 2000: 86).

La búsqueda de coherencia entre las orientaciones y prioridades de la cooperación española, tal y como han sido definidas por la Ley de Cooperación de 1998, y las políticas de los organismos multilaterales exigiría una activa implicación en el proceso de formulación de las políticas y prioridades, y en una perspectiva más general, en la reforma de estas instituciones. De hecho, esta es probablemente la principal asignatura pendiente de la cooperación española en relación a los organismos financieros multilaterales. Hasta ahora, esa participación ha sido claramente pasiva o, en el mejor de los casos reactiva. Es necesario ser realistas en este punto y considerar el relativamente reducido peso

de España en los órganos de gobierno y en el proceso de toma de decisiones de estas Instituciones, pero ello no debería ser un argumento paralizante ni legitimar la falta de actuación al respecto. La experiencia de otras «potencias medias» y de países con menor peso relativo sugiere que si se utilizan instrumentos adecuados, la capacidad de influir en la agenda de las organizaciones internacionales puede incrementarse significativamente.¹⁶⁷ Un espacio de particular interés al respecto es el Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial, en el que España se ha integrado en distintos periodos.¹⁶⁸

Un requisito previo en esa búsqueda de influencia es aumentar la capacidad de debate y propuesta a través de un permanente seguimiento, estudio y análisis de las políticas de estas Instituciones. Ello exigiría, a su vez, el fortalecimiento de los departamentos competentes de la Administración y una mayor interacción con centros de investigación, universidades y ONGD.

La participación activa en la formulación de políticas es particularmente importante de cara al Banco Mundial. No es infrecuente que los organismos de Bretton Woods y en particular el Banco Mundial lleven a cabo en numerosos países políticas distintas y en ocasiones claramente divergentes respecto de las que promueve la cooperación bilateral española y de otros donantes bilaterales y multilaterales más afines a ésta.¹⁶⁹ Esa

¹⁶⁷ Es muy ilustrativa al respecto la actuación de los países nórdicos, a través de iniciativas como el proyecto Nórdico de Naciones Unidas, desarrollado entre 1988 y 1991, los trabajos de la Fundación Dag Hammarskjöld sobre la reforma de la Organización de las Naciones Unidas, la evaluación internacional de la operación de Ruanda, los programas conjuntos del DFID británico con el Banco Mundial, con el objeto de mejorar sus capacidades de evaluación y de promover métodos de análisis participativos, y los influyentes estudios sobre los bancos multilaterales del Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD) holandés.

¹⁶⁸ El Comité de Desarrollo, cuyo nombre oficial es «Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo», se estableció en 1974 y es un órgano intergubernamental de deliberación y creación de consensos internacionales. El Comité tiene 24 miembros nombrados por los países o grupos de países («sillas») representados en las Directorios ejecutivos de ambas organizaciones.

¹⁶⁹ En fechas recientes el Representante Residente del PNUD en Nicaragua, el diplomático español Carmelo Angulo, que cuenta con una amplia experiencia en cooperación, haciéndose eco de la opinión de la mayor parte de las agencias

participación es particularmente importante en el nivel nacional, en el que suelen plantearse las divergencias entre la política bilateral española y la política de las agencias multilaterales. Como sugiere la experiencia reciente, los «Grupos Consultivos» impulsados por el Banco Mundial ofrecen posibilidades para influir en las políticas del Banco a nivel nacional, pero hay otros ámbitos de acción que debieran ser explorados, y en particular el proceso de elaboración de las Estrategias Nacionales de Asistencia (*Country Assistance Strategies, CAS*) del Banco Mundial y los «Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza» (DELP) de la Iniciativa PPME-II, y considerar de qué forma se integraría la estrategia a seguir con el Banco Mundial y los «planes-país» previstos en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En esta búsqueda de mayor influencia en las políticas, España no debiera limitarse a las cuestiones del desarrollo que tradicionalmente han sido abordadas en el marco de la ayuda. El escenario de la globalización, y en particular el crecimiento explosivo de los flujos de capital y las recientes crisis financieras han puesto de manifiesto las insuficiencias del sistema monetario y financiero internacional —a ello se refieren expresamente las propuestas debatidas por el G-7 sobre «la nueva arquitectura financiera internacional»— y de forma más amplia la necesidad de instituciones y regímenes que proporcionen mayores capacidades de gobernación mundial y se enfrenten a las dinámicas de exclusión inducidas por la globalización, promoviendo un orden internacional más estable, justo y equitativo. El proceso de globalización y el debate sobre la evolución futura del sistema internacional parece demandar un nuevo papel para la ayuda en su conjunto y para las instituciones multilaterales, en el que España no debiera dejar de estar presente. En ese debate las propuestas españolas no debieran reflejar únicamente sus intereses políticos y comerciales de corto plazo; también se debería contar con una visión de largo plazo sobre el futuro del

europeas de cooperación, cuestionó públicamente los programas del FMI y el Banco Mundial en ese país, ya que estaban en abierta contradicción con las políticas que la mayor parte de los donantes bilaterales estaban impulsando. Ello condujo a que ambas instituciones suavizaran sus exigencias.

sistema internacional en el que tengan un papel importante los objetivos de su política de cooperación al desarrollo.

En cuanto al nivel de participación de los agentes españoles en las actividades de estos Organismo, hay que resaltar que el incremento de la presencia de funcionarios españoles y la mejora de las tasas de «aprovechamiento comercial» tiene, en el mejor de los casos, un valor instrumental, y aunque pueda ser una preocupación razonable de la Administración, no debería ser el objetivo central, ni exclusivo, de la cooperación con el Banco Mundial. Asegurar que la búsqueda de retornos políticos y económicos descienda a la categoría de «preocupación razonable» exigiría, cuanto menos, que el Ministerio de Economía asumiera plenamente los principios y objetivos de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID) en sus políticas e instrumentos.

Es importante insistir en esta cuestión, ya que demanda importantes cambios administrativos e incluso de cultura organizativa en ese Ministerio, hasta ahora centrado en objetivos comerciales, con una relación muy estrecha con los intereses empresariales, y bastante refractario a ampliar sus criterios de actuación. Supone, además, que exista, como quiere la Ley de Cooperación, la máxima coordinación en el diseño y gestión de la política con los Organismos Internacionales, entre los Ministerios de Economía y Asuntos Exteriores: una coordinación que debiera ir en paralelo con la que los propios organismos internacionales están ya asumiendo a nivel internacional.

Hay que resaltar, finalmente, que el Plan Director 2001-2004 no define orientaciones precisas para cada uno de los organismos multilaterales, lo que plantea la necesidad de elaborar un plan de acción que complete y desarrolle el Plan Director en lo referido al Banco Mundial. Esta propuesta resulta muy pertinente debido a que es necesario realizar un estudio más detallado que valore de qué forma responden los distintos organismos multilaterales a las prioridades y objetivos de la cooperación española, como paso previo para formular políticas específicas para cada uno de ellos.

Los factores señalados, propios de la realidad española, exigen un cambio de política respecto al Banco Mundial y a otros

organismos financieros multilaterales. Pero hay que considerar además las transformaciones que en los últimos años se están produciendo en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, y las importantes reformas, analizadas en los capítulos anteriores, que ha emprendido el Banco Mundial desde la llegada de James D. Wolfensohn a la Presidencia de esta Institución. Estos cambios han hecho aún más visibles las carencias de la política española hacia los organismos financieros multilaterales, y en particular hacia el Banco Mundial, y más perentoria la definición de una nueva política al respecto.

Una política hacia el Banco Mundial plenamente integrada en la cooperación española al desarrollo también requeriría de la participación y el diálogo de políticas con las ONGD, las organizaciones sociales y el Parlamento. Ello supone un suministro regular y transparente de información sobre las políticas de esta Institución y la actuación española en sus órganos de gobierno.

Reflexiones finales

A lo largo de los años noventa, la desaparición del conflicto bipolar y los cambios en las relaciones norte-sur han conducido a un debate sobre la cooperación internacional, en el que están en tela de juicio la fundamentación, el marco institucional y los instrumentos de la ayuda oficial y, de manera más amplia, los mecanismos y las reglas de la financiación del desarrollo. La intensidad del debate se explica, en parte, por los vínculos que existen entre la cooperación al desarrollo y el proceso de globalización y, en ese contexto, sobre los principios, las normas y las instituciones en las que estará basado el futuro orden mundial. La forma en la que se resuelvan dentro de ese «orden» los problemas de financiación del desarrollo y la transferencia de recursos entre el norte y el sur, al igual que los problema del comercio y su relación con las condiciones laborales y el medio ambiente tendrán un efecto decisivo sobre cuestiones como la equidad, la justicia y la dignidad humana.¹⁷⁰

La visión dominante, funcional a un proceso de globalización basado en la liberalización económica y la casi total ausencia de regulación pública, considera que la agenda del desarrollo se resume en asegurar la liberalización de los flujos de capitales y el acceso al mercado mundial, junto con la adopción de políticas nacionales que permitan atraer esos flujos y promuevan la competitividad de la economía. En ese modelo, la financiación oficial al desarrollo, y en especial la que otorga el Banco Mundial, tendría un papel subsidiario respecto al mercado, y su principal función sería promover la adopción de políticas económicas y marcos reguladores favorables al mismo, financiar la inversión en infraestructura y en «capital humano» que facilitarían esa incorporación al mercado global, y atenuar los costes sociales, que se considera transitorios, de las políticas de ajuste y reforma económica adoptadas en ese proceso. En este modelo el Banco Mundial también contribuiría a hacer frente las «externalidades» negativas de un mercado mundial cada vez más integrado,

¹⁷⁰ Para un examen más detallado de estas cuestiones, ver Sanahuja 2001: 53-127.

especialmente en aquellos ámbitos en los que se constatan las insuficiencias de la acción gubernamental, como los problemas ambientales, las epidemias globales, o las crisis asociadas a la inestabilidad financiera mundial. En este modelo, cuestiones clave como el acceso al capital de inversión y la distribución internacional de la renta quedan supeditadas a la acción de las fuerzas del mercado. De la supuesta eficiencia económica de la «mano oculta» y de la lógica utilitarista en la que se fundamenta se llega incluso a derivar un imperativo moral: la superioridad de los principios del libre mercado como marco regulador básico del orden mundial.

Aunque el modelo se ha adaptado a las realidades contemporáneas de la globalización, los principios y las prescripciones no son muy distintas a las que se afirmaron hace algo más de medio siglo, en la Conferencia de Bretton Woods y en los foros en los que se estableció el orden internacional de posguerra. Entonces, como ahora, se ha atribuido al mercado internacional de capitales un papel central y casi exclusivo para fijar las condiciones de acceso al capital de inversión y a los recursos para financiar el desarrollo. La financiación oficial multilateral tiene carácter subsidiario, por lo que ha de ser de reducida cuantía y limitarse a hacer frente a «falla de mercado». En lo que se refiere a la ayuda otorgada por los Estados, se trata de contribuciones voluntarias que se justifican en función de intereses de política exterior. Como se señaló, aunque los Estados aceptaron la idea de la financiación concesional como excepción a las reglas de mercado, los países industrializados no estaban dispuestos a aceptar nada que se pareciera a un «impuesto internacional sobre la renta», a una «hacienda mundial» o un incipiente «sistema de bienestar social internacional», ni siquiera a facilitar recursos a una entidad que no pudieran controlar. Un esquema institucional como el del Banco Mundial —en esencia un intermediario financiero entre los Estados y los mercados internacionales de capital— se presenta como la opción lógica.

El proceso de globalización, sin embargo, no sólo integra mercados. Inevitablemente, difumina los Estados nacionales en cuanto marcos de gobernación y de ejercicio de la soberanía, y

aproxima sociedades, tanto por efecto de la interdependencia económica como por la aparición de una «aldea global» de las telecomunicaciones, que aproxima la experiencia vital de los seres humanos y favorecen la aparición de identidades post-nacionales y de organizaciones transnacionales de la sociedad civil. Todo ello contribuye a la paulatina conformación de un «espacio político global» y va apareciendo una incipiente «comunidad política mundial». La creciente apelación a las instancias y las normas internacionales para asegurar unos niveles mínimos de bienestar, entendido éste como la materialización de derechos básicos del ser humano, es una consecuencia lógica del debilitamiento de la capacidad de gobernación del Estado y de la subordinación de las políticas domésticas, en especial las que afectan al bienestar social, a las exigencias de la globalización. Ante el debilitamiento del Estado nación, las demandas sociales de regulación y gobernación se trasladan a niveles subestatales y supraestatales. Es este último ámbito se reclama la creación de nuevos marcos institucionalizados o de reforma de los existentes, de manera que puedan ejercer una acción de gobierno eficaz, y también democrática, transparente y responsable. Es en ese marco en el que adquieren significación plena las movilizaciones sociales transnacionales frente al Banco Mundial u otras Instituciones internacionales, como el FMI o la OMC, así como las demandas de normas laborales y ambientales o de la condonación de la deuda externa.

En palabras de David Held, las propias dinámicas de la globalización crean las condiciones para, y al tiempo hacen necesaria, una «gobernación democrática cosmopolita»¹⁷¹ y las nuevas instituciones internacionales que la hagan posible, y es sobre esa doble realidad —mercado global, sociedad mundial— sobre la que puede construirse un nuevo concepto de «ciudadanía mundial». El contenido substantivo de esa ciudadanía está ya reflejado, aunque de forma dispersa y poco imperativa, en los pactos internacionales de derechos humanos, en las convenciones de la OIT que recogen los derechos laborales, y en otros

¹⁷¹ David Held (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós

instrumentos del derecho internacional referidos al derecho al desarrollo.

Se trataría, en cualquier caso, de un espacio político, una ciudadanía y unos marcos de gobierno que complementan, y no sustituyen, a los estatales o subestatales. El estado nación es el nivel de gobierno en el que probablemente continuarán situadas las responsabilidades primarias en la materialización de los derechos de la persona, y dentro de ellos, los que afectan al bienestar social. Pero en la medida en la que los mercados se integran y la realización de esos derechos depende de aspectos que el Estado-nación ya no puede controlar, las políticas de bienestar social requieren un complemento internacional, que obviamente tendría mayor importancia en los lugares en los que el nivel de renta sea menor. Este planteamiento no es tan utópico como parece, puesto que ya existen algunos mecanismos de este tipo dentro de procesos de integración regional. Una referencia obligada al respecto es la política de cohesión de la Unión Europea, que tanto en los ingresos como en los gastos establece obligaciones financieras basadas en criterios de progresividad.

El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo y las instituciones que lo integran, como el Banco Mundial, son un reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y regulada, y más que un «sistema global de bienestar social» o una «política global de cohesión», es un imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria y no hay obligaciones respecto a su cuantía, ni criterios objetivos respecto a los beneficiarios. Un sistema que, además, coexiste con un mercado internacional al que unos y otros se enfrentan en condiciones muy desiguales; y en el que se tolera un verdadero «peonaje por deudas» frente a lo que no hay posibilidad alguna de desarrollo y de erradicación de la pobreza. Si se puede hablar de un sistema global de bienestar social, se trata de algo verdaderamente embrionario y utópico. Sin embargo, Pese a ser idealista y utópica, la idea de establecer un «sistema global de bienestar social» en el marco de un «orden democrático cosmopolita» mundial, puede proporcionar una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación

al desarrollo, y al tiempo demanda nuevas fórmulas, que trasciendan el actual sistema de ayuda internacional, por inadecuado y obsoleto.

Ello plantea una agenda de reforma de las instituciones internacionales que incluye nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales «un nuevo Bretton Woods» y la redefinición de la reglas del comercio internacional; y en ese marco, programas de asistencia internacional de carácter supranacional, financiados con contribuciones obligatorias y progresivas —una especie de «impuesto sobre la renta internacional»— y criterios objetivos de asignación de los recursos, que hagan al sistema internacional de ayuda más predecible y equitativo, y menos sujeto a la discrecionalidad de los donantes o a los caprichos de los mercados de capital. La idea de establecer «impuestos mundiales» vinculados a la financiación del desarrollo, a la provisión de bienes públicos globales (o a evitar «males públicos» internacionales) no es nueva, pero los nuevos condijonantes de la globalización y las relaciones norte-sur la han hecho aún más atractiva. Propuestas como el «impuesto Tobin» contribuiría a limitar las transacciones especulativas y con ello, el riesgo de inestabilidad de los mercados financieros internacionales, y rendiría una cifra anual, según diversas estimaciones, muy cercana a la AOD total. También han recibido una atención considerable la propuesta de establecer «ecotasas» globales, ya que alentarían un uso más eficiente de los recursos y una correcta imputación de costes ambientales y la valoración de los beneficios y los «servicios» ambientales de los bosques y de otros recursos; y la creación de gravámenes por el uso de los espacios comunes patrimonio de la humanidad.¹⁷²

Ello supondría un «nuevo multilateralismo» inclusivo, democrático, participativo, que conduzca a instituciones internacionales de nuevo cuño (Alonso 2000: 89). Un multilateralismo del que está muy alejado el modelo institucional y las reformas en curso en el Banco Mundial. Como se ha señalado

¹⁷² Un interesante compendio de propuestas para la financiación del desarrollo a partir de «impuestos globales» en «New Sources of Finance for Development», Overseas Development Institute Briefing, 1996.

en este libro, a pesar de la diversidad de trayectorias marcadas por sus sucesivos presidentes; de los virajes ideológicos y de los visibles cambios de discurso, y de la cíclica revisión de las políticas, el Banco Mundial sigue respondiendo a un modelo institucional muy concreto. Un modelo que refleja y refuerza una determinada pauta de distribución de la riqueza y el poder. A pesar de los cambios de énfasis y de las reformas, el Banco sigue sometido a sus condicionantes institucionales —actuar como un Banco, otorgando préstamos con criterios ortodoxos de rentabilidad y eficiencia, y responder a los intereses de los Gobiernos, sea en su condición de «accionistas» o de «clientes»—, y su «misión» de lucha contra la pobreza, que exigiría canalizar recursos a los menos solventes y buscar esa rentabilidad social y ambiental que da contenido a la noción de desarrollo humano y sostenible.

La solución definitiva va mucho más allá de la actuación del propio Banco y de las reformas en curso en el periodo Wolfensohn, y pasa por replantear en su conjunto la arquitectura financiera internacional y en especial los mecanismos de financiación del desarrollo, cuyos supuestos básicos no son muy distintos hoy de los que se adoptaron hace medio siglo. En este contexto, la creación de un «sistema internacional de bienestar social» y un nuevo marco de financiación del mismo de carácter transnacional no son propuestas nuevas; lo que si es nuevo es el contexto internacional en el que se plantean, que las hace mucho más factibles, y la aparición de nuevas fuerzas sociales que pugnan a favor de estas ideas. De esas fuerzas sociales dependerá que Instituciones como el Banco Mundial estén al servicio de los ideales de equidad, justicia y democracia para toda la humanidad que justifican la cooperación al desarrollo como esfuerzo colectivo.

Cronología del banco Mundial

- 1944 Conferencia sobre Asuntos Monetarios y Financieros internacionales, convocada por el Presidente Roosevelt en Bretton Woods (New Hampshire, Massachussets), en la que se crea el FMI y el Banco Mundial y se aprueban sus respectivos Convenios Constitutivos.
- 1946 Primera reunión del Consejo de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI en Savannah (Georgia, EE UU). En esta reunión se adoptan los Reglamentos internos y se elige a Washington como sede de ambas organizaciones. Con 35 países miembros, el capital del Banco alcanza los 7.670 millones de dólares. Eugene Meyer es elegido primer Presidente del Banco, y éste comienza sus operaciones.
- 1947 Se firma el primer convenio de préstamo con Francia, por un total de 250 millones de dólares. En términos reales, este fue el mayor préstamo otorgado en la historia del Banco Mundial hasta el año 1998. Se otorga un préstamo de reconstrucción a Holanda, que causa un intenso debate debido a libera recursos para sostener la guerra y la represión contra los independentistas indonesios.
- Firma del Convenio entre el Banco Mundial y la ONU, por el que el Banco se convierte en «organismo especializado» del sistema de las Naciones Unidas, aunque sin obligaciones de comunicación o coordinación con sus órganos. John J. McCloy se convierte en el segundo Presidente del Banco.
- 1948 El Banco Mundial concede un préstamo por valor de 13,5 millones de dólares para plantas hidroeléctricas en Chile. Es el primero que se concede a un país en desarrollo.
- 1949 Eugene R. Black es elegido Presidente del Banco. Junto con Robert McNamara (1968-1981) y James D. Wolfensohn (1995 en adelante), Eugene Black llegará a ser uno de los tres únicos Presidentes del Banco que permanecieron en su puesto durante más de un mandato.

- 1951 Primera emisión internacional de bonos del Banco Mundial, por valor de cinco millones de libras esterlinas.
- 1952 Japón y la República Federal de Alemania se incorporan al Banco, que ya alcanza los 53 miembros. Primera reorganización del Banco, que da lugar a cuatro departamentos geográficos.
- 1955 Se establece el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) como organismo especializado en la formación y capacitación de funcionarios de países en desarrollo.
- 1956 Se crea la Corporación Financiera Internacional (CFI), «ventanilla» del Banco Mundial para el sector privado, con un capital inicial autorizado de 100 millones de dólares.
- 1958 España ingresa en el FMI y el BIRF.
- 1959 El capital autorizado del Banco aumenta de 10.000 a 25.300 millones de dólares.
- 1960 Creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) — la «ventanilla» de créditos concesionales del Banco Mundial— con una contribución inicial de 912 millones de dólares.
- 1961 Primera operación de crédito de la AIF, que concede 9 millones de dólares a Honduras para un programa de carreteras.
- 1962 La AIF realiza la primera operación de la historia del Grupo Banco Mundial en el sector de la educación, al conceder 5 millones de dólares a Túnez para la construcción de escuelas.
- 1963 George D. Woods se convierte en el cuarto Presidente del Banco Mundial.
- 1964 I Reposición de la AIF. Los donantes otorgan 753 millones de dólares.

- 1965 Los compromisos anuales del Banco alcanzan por primera vez la cifra de 1.000 millones de dólares. Se otorgan créditos al régimen racista de Sudáfrica, desestimando las resoluciones de Naciones Unidas y el llamamiento del Secretario General de la Organización, U-Thant, para que el Banco se sumara a las sanciones internacionales.
- 1966 Creación del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a la Inversión (CIADI).
- 1968 Robert S. McNamara se convierte en el quinto Presidente del Banco, dando inicio a una etapa caracterizada por la rápida expansión del volumen de préstamos y por una política de lucha contra la pobreza basada en estrategias de modernización agraria y proyectos sociales.
- 1970 Los compromisos anuales del Banco alcanzan la cifra de 2.000 millones de dólares. Por primera vez, el servicio de la deuda de los países en desarrollo supera los desembolsos de crédito y se registra una transferencia neta de recursos negativa. Se crea la Unidad de Evaluación de Proyectos.
- 1971 Se crea el Grupo Consultivo Internacional para la Investigación Agrícola (CGIAR)
- 1972 El volumen de créditos anual del Grupo Banco Mundial alcanza la cifra de 3.000 millones de dólares. El Banco experimenta una importante reorganización interna, dando lugar a una doble estructura de departamentos regionales y de proyectos.
- 1975 Se crea el Servicio de Financiación Intermedia (*Intermediate Financing Facility*) o «tercera ventanilla», con condiciones situadas a medio camino entre las que ofrecen el BIRF y la AIF.
- 1977 España alcanza una renta per cápita de 3.190 dólares anuales. Ello le impide acceder en lo sucesivo a los créditos del BIRF, con lo que, en la jerga del Banco, «se gradúa» como país industrializado. En 1976 España se había convertido en país donante de ayuda con la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

- 1978 Se publica por primera vez el Informe sobre el Desarrollo Mundial, desde entonces con periodicidad anual.
- 1979 El volumen de crédito anual del Grupo Banco Mundial se quintuplica respecto a 1970, alcanzando la cifra de 10.000 millones de dólares.
- 1980 El capital autorizado del Banco se duplica, pasando de 44.000 a 85.000 millones de dólares. Se aprueba el primer Préstamo de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loan, SAL*), destinado a Turquía. La República Popular China es admitida en el Banco como representante legítima de China, y se otorga el primer préstamo a este país. Se definen las primeras directrices del Banco sobre «reasentamiento involuntario».
- 1981 A.W. Clausen se convierte en el sexto presidente del Banco Mundial. Seguidor del credo neoliberal de la Administración Reagan, da fin a las políticas del periodo McNamara. Se publica el «Informe Berg», que aboga por la financiación de reformas económicas de orientación neoliberal a través de préstamos de ajuste estructural.
- 1982 Comienza la crisis de la deuda. El Banco Mundial inscribe sus programas de crédito en la estrategia internacional frente a la crisis de la deuda impulsada por el Grupo de los Siete (G-7) y coordinada por el FMI.
- 1983 Primer préstamo sectorial de ajuste estructural (SECAL), concedido a Pakistán.
- Las organizaciones ecologistas estadounidenses despliegan una intensa campaña contra los proyectos del Banco Mundial en la Amazonia brasileña.
- 1985 En respuesta a la campaña internacional en pro de la Amazonia, el Banco Mundial suspende los créditos para el Programa «Polonoroeste» en Rondonia (Brasil)
- 1986 Barber Conable es elegido Presidente del Banco Mundial. Se reafirma el sesgo ortodoxo de las políticas de ajuste, pero

ante las crecientes críticas al coste social de lo mismos, el Banco comienza a incluir «fondos sociales de emergencia» y otras medidas de compensación social en los programas de ajuste, con Bolivia y Ghana como primeros casos. Conable también anuncia reformas ambientales para hacer frente a las crecientes críticas sobre la responsabilidad del Banco en la deforestación de Amazonia y otras regiones.

1987 Conable lleva a cabo una drástica reorganización interna y una reducción del personal del Banco, dando origen a un desorden burocrático que se prolonga más de un año. Se crean cuatro Vicepresidencias: Operaciones, Políticas, Planificación e Investigación, y Administración. Se inician reformas para incorporar la dimensión ambiental a las políticas del Banco.

Se crea el «Programa Especial Para África» (SPA) para impulsar procesos de ajuste en África subsahariana y coordinar la asistencia financiera otorgada por todos los donantes en este ámbito. Entre 1988 y 1997 la SPA ha canalizado 22.500 millones de dólares procedentes de 17 donantes para ajuste estructural y alivio de la deuda.

1988 Por influencia de la Administración Reagan, se crea el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). Se aprueba una nueva ampliación de capital en el BIRF, con lo que éste alcanza la cifra de 171.400 millones de dólares.

1989 Creación del Servicio para la Reducción de Deuda (Debt Reduction Facility), accesible para los países elegibles para los créditos de la AIF.

El FMI y el Banco firman un memorándum de entendimiento para evitar las contradicciones y la inconsistencia de los programas de ajuste estructural de ambos organismos.

Se aprueba la directiva operacional sobre impacto ambiental. La campaña en contra de los proyectos hidroeléctricos del río Narmada, financiados por el Banco, alcanza notoriedad internacional al celebrarse diversas audiencias públicas sobre este tema en el Congreso de Estados Unidos.

- 1990 Después de una década de políticas de ajuste, el Banco Mundial vuelve a declarar que «la lucha contra la pobreza» es su principal objetivo, y lanza una nueva estrategia de lucha contra la pobreza a través del Informe sobre el Desarrollo Mundial de ese año.
- Se lanza, con carácter piloto, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility, GEF*), dirigido por el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, y administrado por este último.
- 1991 Lewis T. Preston, un financiero procedente de J.P. Morgan, es nombrado Presidente del Banco Mundial.
- El Directorio Ejecutivo aprueba una nueva política contra la pobreza y se aprueba la Directiva Operacional que afirma que «la reducción sostenible de la pobreza» es el «objetivo primordial del Banco Mundial».
- 1992 Se publica el Informe de la Comisión Morse sobre las presas del río Narmada. Este informe, resultado de la primera evaluación independiente de su historia, denuncia la conducta «negligente» y «delictiva» del personal del Banco en este proyecto.
- Se presenta a los órganos de gobierno del Banco el «Informe Wapenhams», que revela graves deficiencias en la implementación de los proyectos del Banco. Todo ello da origen a una grave crisis de credibilidad e imagen de la Institución.
- La Federación Rusa y otros 12 Estados independientes de la antigua Unión Soviética se integran en el BIRF.
- 1993 Se crean tres nuevas Vicepresidencias: Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Recursos Humanos y Sector Privado.
- A petición del Gobierno de la India, el Banco Mundial cancela los préstamos pendientes del controvertido proyecto hidroeléctrico del río Narmada.

Se crea el Panel de Inspección, una instancia independiente para investigar si los proyectos del BIRF y la AIF cumplen las normas internas del Banco, incluyendo las políticas y directivas operacionales sobre impacto ambiental y sobre reasentamiento de poblaciones desplazadas.

1994 Como respuesta a las críticas de oscurantismo y falta de transparencia procedentes de las ONG y de grupos ambientales y de derechos humanos, el Banco adopta una nueva política de información sobre sus proyectos y crea el Centro de Información Pública (PIC).

Ante la creciente importancia de la Inversión Extranjera Directa (IED) y los procesos de privatización en los países en desarrollo, el Directorio Ejecutivo decide impulsar la orientación de mercado de las actuaciones del Banco, y hacer de las Garantías de inversión uno de sus principales instrumentos operacionales.

Tras la evaluación de la fase piloto, se lanza el FMAM reestructurado.

En medio de una oleada de protestas, el Banco Mundial celebra el 50 aniversario de su creación en la Asamblea anual realizada en Madrid.

1995 James D. Wolfensohn es designado Presidente del Banco. Tras un informe crítico del Panel de Inspección, el Banco se retira del controvertido proyecto hidroeléctrico de Arun, en Nepal.

1996 Conforme a lo acordado en la reunión del Grupo de los Siete (G-7), el Directorio Ejecutivo decide apoyar la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME o HIPC, por sus siglas en inglés). Culminan las negociaciones para la XI reposición de la AIF (1997-1999).

Estados Unidos reduce unilateralmente sus aportaciones a la AIF debido a la oposición de la mayoría republicana del Congreso.

1997 El Directorio Ejecutivo aprueba en marzo el «Pacto Estratégico» (*Strategic Compact*), una iniciativa de «reforma radical» de la estructura y los procedimientos del Banco propuesta por el Presidente Wolfensohn.

Uganda se convierte en el primer país en acogerse a la Iniciativa PPME/HIPC.

1998 Se crea la figura de Asesor de Conformidad/Ombudsman de la CFI (*Compliance Advisor/Ombudsman, CAO*), como mecanismo informal interno para atender quejas de afectados por proyectos de esta institución. La CFI adopta por primera vez un conjunto de «políticas de salvaguarda».

El Banco Mundial otorga 3.000 millones de dólares a Corea del Sur. Este préstamo, el más grande y de más rápido desembolso de la historia del Banco Mundial desde 1947, se integra en un «paquete de rescate» de 57.000 millones coordinado por el FMI, al que el Banco Mundial aportaría 10.000 millones. Aunque el objetivo declarado es apoyar la «reconstrucción económica» y «preservar los avances logrados por Corea en la reducción de la pobreza», aunque se trata de créditos de rápido desembolso para apoyar la balanza de pagos, muy similares a los del FMI.

Tras la fallida experiencia de ajuste de la crisis de Asia, el Presidente Wolfensohn reclama más atención a los aspectos sociales y ambientales del desarrollo, distanciándose del FMI.

Se lanza el Marco Integral de Desarrollo (*Comprehensive Development Framework, CDF*), un nuevo instrumento de análisis y programación del Banco Mundial que pretende incorporar las actuaciones de otros donantes.

1999 Con 28.994 millones de dólares en nuevos compromisos en el ejercicio 1999, el Banco Mundial alcanza un máximo histórico en la concesión de créditos. Este elevado volumen de crédito responde a las crisis financieras de Asia, la Federación Rusa y Sudamérica.

El Instituto de Desarrollo Económico se convierte en el Instituto del Banco Mundial

Dimisión de Joseph Stiglitz, Economista-Jefe del Banco Mundial, debido a las presiones del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, por sus fuertes críticas a la estrategia del FMI en Asia y a los enfoques neoliberales dominantes.

Se lanza la segunda fase de la Iniciativa PPME/HIPC. Aumenta el número de países elegibles y se condiciona el alivio de la deuda a la adopción de una estrategia comprehensiva de lucha contra la pobreza en el país beneficiario. Esa estrategia deberá quedar recogida en un «Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza» (DELP o PRSP, por sus siglas en inglés), en cuya elaboración deberá participar el gobierno y la sociedad civil del país beneficiario, junto con el FMI y el Banco Mundial.

2000 Se establece el Fondo Prototipo de Carbono (*Prototype Carbon Fund*).

El Banco Mundial renueva su compromiso y su estrategia de lucha contra la pobreza a través del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, tras la polémica dimisión de su director.

El Banco Mundial y el FMI hacen frente a amplias protestas de redes internacionales de ONG y movimientos sociales en las reuniones anuales de octubre en Praga.

Referencias bibliográficas

a) Bibliografía general

- AKYÜZ, Yilmaz (2000), *Causes and Consequences of the Asian Financial Crisis*, Bangkok, UNCTAD, 17 de febrero
- ALONSO, José Antonio (1999), «La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas», José Antonio Alonso y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Madrid, Cívitas, pp. 69-124
- ALONSO, José Antonio y Christian Freres (eds.) (2000), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, Madrid, Cívitas
- ALTIMIR, Oscar (1994), «Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste», *Revista de la CEPAL* n° 52, abril
- ARENAL, Celestino (dir.) (1994), *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, San José, Federación Internacional de Cruz Roja (2 vol.)
- ARENAL, Celestino (1995), «Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas», VV AA, *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, n° 2, pp. 7-24
- Asociación Internacional de Fomento (1998), *Additions to IDA Resources: Twelfth Replenishment. A Partnership for Poverty Reduction*, Washington, Banco Mundial, 28 de diciembre
- ASSMAN, Hugo (ed.) (1980), *El Banco Mundial: un caso de «progresismo conservador*, San José de Costa Rica, DEI
- ATIENZA, Jaime (2000), *La Deuda Externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*, Manos Unidas (2ª edición)
- AYRES, Robert L. (1984), *Banking on the Poor*, Cambridge, MIT Press
- Banco Mundial (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an Agenda for Action (Berg Report)*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1986), *Structural Adjustment Lending: a First Review of Experience*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), Report n° 6409
- Banco Mundial (1987), *Financing Health Services in Developing Countries. An agenda for Reform*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1989), *World Bank Annual Review of Evaluations Results for 1989*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: la Pobreza*, Washington, Banco Mundial

- Banco Mundial (1991), *Private sector Development: Strengthening the World Bank Group Effort*, Washington, IBRD, documento R 91-79, 25 de abril
- Banco Mundial (1992a), *World Bank Structural and Sectoral Adjustment Operations: The Second OED Overview*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), Report n° 10870
- Banco Mundial (1992b), *Effective Implementation: Key to Development Impact. Report on the World Bank's Portfolio Management Task Force (The Wapenhams Report)*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1993a), *Poverty Reduction Handbook*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1993b), *Implementing the World's Bank Strategy to reduce poverty. Progress and challenges*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1993c), *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980's*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1993d), *World Development Report 1993: Investing in Health*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1993e), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1994a), *Resettlement and Development. The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED)
- Banco Mundial (1994b), *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Washington, Banco Mundial-Oxford University Press
- Banco Mundial (1994c), *Mainstreaming of Guarantees as an Operational Tool of the World Bank*, Washington, Banco Mundial, documento R 94 –145, 14 de julio
- Banco Mundial (1994d), *The World Bank Group at the threshold of the twenty-first century. Embracing the future*. Washington, Banco Mundial, junio
- Banco Mundial (1996a), *De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1996b), *World Bank Lending for Large Dams. A preliminary Review of Impacts*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), OED Precís n° 125, septiembre

- Banco Mundial (1996c), *Poverty Assessments: A Progress Review*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), informe n° 15.881, agosto
- Banco Mundial (1996d), *Effectiveness of Environmental Assessments and NEAPs: A Process Study*, Washington, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), informe n° 15.885
- Banco Mundial (1996e), *Resettlement and Development. The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement, 1986-1993*, Washington, Banco Mundial, Environment Department Papers n° 32, marzo
- Banco Mundial (1996f), *Cofinancing with the World Bank*, Washington, Banco Mundial, Cofinancing and Financial Advisory Services, febrero
- Banco Mundial (1996g), *The World Bank Annual Report 1996*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1997a), *Poverty Reduction and the World Bank. Progress in Fiscal 1996-1997*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1997b), *Five Years after Rio: Innovation in Environmental Policy*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1997c), *Rural Development: From vision to Action. A Sector Strategy*, Washington, Banco Mundial, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, 12
- Banco Mundial (1997d), *Mobilizing Resources for Development. A guide for donors and official institutions on opportunities for financial cooperation with the World Bank*, Washington, Banco Mundial, Resource Mobilization and Cofinancing (RMC), diciembre
- Banco Mundial (1997e), *Strategic Compact: Renewing the Bank's Effectiveness to Fight Poverty*, Washington, Banco Mundial, 13 de febrero de 1997
- Banco Mundial (1997f), *The World Bank Annual Report 1997*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1998a), *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, Washington. Banco Mundial
- Banco Mundial (1998b), *The World Bank Environmental Strategy for the Energy Sector: An OED Perspective*, Washington, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED)
- Banco Mundial (1998c), *The World Bank Annual Report 1998*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1998d), *East Asia: The Road to Recovery*, Washington, Banco Mundial

- Banco Mundial (1998e), *Iniciativa PPME: objetivos y aspectos fundamentales*, Washington, Banco Mundial, abril
- Banco Mundial (1999a), *Poverty Trends and the Voices of the Poor*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (1999b), *Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED)
- Banco Mundial (1999c), *The World Bank Annual Report 1999*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (2000a), *Toward an Environment Strategy for the World Bank Group. Progress Report/Discussion Draft*, Washington, Banco Mundial, abril
- Banco Mundial (2000b), *Promoting Environmental Sustainability in Development: An Evaluation of the World Bank's Performance. Phase I Interim Report*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), septiembre
- Banco Mundial (2000c), *Fuel for thought: A New Environmental Strategy for the Energy Sector*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (2000d), *World Bank Group 2000*, Washington, Banco Mundial, abril
- Banco Mundial (2000e), *The World Bank Annual Report 2000*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial (2000f), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: la lucha contra la pobreza*, Washington, Banco Mundial
- Banco Mundial/Unión Internacional para la Conservación (1997), *Large Dams. Learning from the Past, Looking at the Future. Workshop Proceedings*, Gland, Switzerland, April 11-12 1997, Washington, Banco Mundial
- BARRACLOUGH, Solon et. al. (1988), *Nicaragua: desarrollo y supervivencia*. Madrid, IEPALA/CIP
- BARRATT BROWN, Michael (1995), *Africa's Choices After Thirty Years of the World Bank*, Boulder, Westview
- BEYNON, Jonathan (1999), *Assessing Aid and the Collier/Dollar Poverty Efficiency Aid Allocation: A Critique*, Londres, DFID, diciembre
- BELLO, Walden et al. (1994), *Dark Victory. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Londres, Pluto Press
- BERRY, Albert, Susan Horton y Deepak Mazumdar (1997), «Globalization, Adjustment, Inequality and Poverty», en VV AA, *Poverty and Human Development*. Human Development Papers 1997, Nueva York, PNUD, pp. 21-80
- BICHSEL, Anne y Korinne Horta (1998), *Leapfrog into mainstreaming and Jump-Start the Learning Process: Critical Steps for the future of*

- the GEF*, Washington / Berna, Environmental Defense Fund / Swiss Coalition of Development Organizations, marzo
- BIRD, Graham (1995), *IMF Lending to Developing Countries*, Londres, Routledge/Overseas Development Institute (ODI)
- BIRDSALL, Nancy (2000), *The World Bank of the Future: Victim, Villain, Global Credit Union?*, Conferencia «Promoting Dialogue: Global Challenges and Global institutions», American University, 13 de abril (disponible en <http://www.odc.org/commentary/bird-au.html>)
- BÖEKKERINK, Sasja y Ted van Hees (1998), «Eurodad Campaign on Multilateral Debt: the 1996 HIPC Initiative and Beyond», *Development in Practice* vol. 8 n° 3, agosto, pp. 323-334
- BOLTVINIK, Julio (1999), *Poverty in Latin America: A Critical Analysis of Three Studies*, Nueva York, PNUD/SEPED
- Bretton Woods Commission (1994), *Bretton Woods: Looking for the Future (Bretton Woods Commission Final Report)*, Washington
- Bretton Woods Project (1999), *The Bank's New Framework: Opportunities and Omissions*, s.l. septiembre, (mimeo)
- BROWN, Bartram S. (1992), *The United States and the Politization of the World Bank. Issues of International Law and Policy*, Londres, Kegan Paul International
- BURKI, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (eds.) (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, Banco Mundial, Annual Bank Conference in Development Economics (ABCDE) in Latin America 1996
- BURKI, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (eds.) (1998), *Beyond Washington Consensus. Institutions Matter*, Washington, Banco Mundial, Annual Bank Conference in Development Economics (ABCDE) in Latin America 1997
- BUSTELO, Pablo (1999), *The East Asian Financial Crisis: An Analytical Survey*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
- CAIRNCROSS, Alec (1994), «Forget Bretton Woods: Recovery was born in the USA», VV AA, *IMF and the World Bank: The Next 50 Years. A Guardian analysis of Bretton Woods and the post-war economic order*, Londres, The Guardian, pp. 22-24
- CAMARASA, Alberto (1993), *Restructuring economies in adjustment. The revival of development*. Ponencia presentada al seminario «Modelos de desarrollo y pobreza en América Latina», Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial. Washington, diciembre (mimeo)

- CAPOR, K. y G. Pricket (1994), *Power failure: a Review od the World Bank implementation of the new energy policy*, Washington, Environmental Defense Fund
- CASTELLS, Manuel (1994), «El fetiche monetario internacional», *El País*, 15 de febrero, p. 13
- CATO Institute (1997), *Handbook for Congress (105th Congress) on Multilateral Lending Agencies*, Washington, CATO Institute, febrero
- CAUFIELD, Catherine (1984), *Into the Rainforest*, Nueva York, Alfred A. Knopf
- CAUFIELD, Catherine (1996), *Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations*, Nueva York, Henry Holt
- CERNEA, Michael M. (1997), *Hydropower Dams and Social Impacts: A sociological Perspective*, Washington, Banco Mundial, Environment Department Papers, Social Assessment Series n° 44, enero
- CHAMBERLAIN, Christopher (1999), *The International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, Washington, Bank Information Center
- CHENERY, Hollis B. et al. (1974), *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press
- CHENERY, Hollis B. y Alan M. Strout (1966), «Foreign Assistance and Economic Development», *The American Economic Review* vol. LVI, septiembre, pp. 680-733
- CHILDERS, Erskine y Brian Urquart (1994), «Renewing the United Nations System», en *Development Dialogue* 94(2)
- COHEN, Benjamin (1983), «Balance-of-payments financing: evolution of a regime», en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 315-335
- COLLIER, Paul y Jan Willem Gunning (1999), *The IMF's Role in Structural Adjustment*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, junio
- Comisión Económica para África (1989), *African Alternative to Structural Adjustment Programmes: A framework for Transformation and Recovery*, Addis Abeba, ECA, abril
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL
- Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996), *Serving a Changing World. Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*, Washington, Banco Mundial, 15 de marzo

- CORNIA, Giovanni A. (1999), *Social Funds in Adjustment and Stabilization Programmes*, Helsinki, WIDER/UNU, Reserch for action papers nº 48
- CORNIA, Giovanni A., Richard Jolly y Frances Stewart (eds.) (1987), *Adjustment with Human Face: Protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford, UNICEF/Oxford University Press
- CROOK, Clive (1991), «Sisters in the wood. A survey of the IMF and the World Bank», *The Economist*, 12 de octubre
- DALY, Herman E. y Robert Goodland (1994), «An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT», *Ecological Economics* vol. 9, nº 1, enero, pp. 73-92
- DASEKING, Christina y Robert Powell (1999), *From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries*, Washington, FMI, working Paper WP/99/142, octubre
- DEVARAJAN, Shanta y Vinaya Swaroop (1998), *The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance*, Washington, Banco Mundial, working paper nº 2022, octubre
- DOGGART, Caroline (1994), *The Evolving Role of the World Bank: From Reconstruction to Development in Europe and Japan*, Washington, Banco Mundial
- DOLLAR, David y Aart Kray (2000a), *Growth is Good for the Poor*, Washington, Banco Mundial, marzo
- DOLLAR, David y Aart Kray (2000b), *Property Rights, Political Rights, and the Development of Poor Countries in the Post-Colonial Period*, Washington, Banco Mundial, octubre
- EASTERLY, William (1997), *The Ghost of Financing Gap. How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics*, Washington, Banco Mundial, julio
- EDWARDS, Sebastián (1994), *The Latin American Debt Crisis*, Washington, Banco Mundial
- EDWARDS, Michael (1999), *Future Positive. International Cooperation in the 21st Century*, Londres, Earthscan
- EVANS, Alison (2000), *Poverty Reduction in the 1990s. An Evaluation of Strategy and Performance*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED)
- FELDSTEIN, Martin (1998), «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs* vol. 77, nº 2, marzo-abril
- FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo y Peter Montiel (1997), *Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?*, Washington, BID, OCE working paper nº 351

- FERREIRA, Francisco, Giovanna Prenushi y Martin Ravallion (1999), *Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in a Crisis and Beyond*, Washington, Banco Mundial, working paper n° 2160
- FLAVIN, Christopher (1998), «La financiación de una nueva economía energética. El discutible papel del Banco Mundial», *World Watch* (edición en español), vol. 10, n° 6, pp. 25-35
- FOX, Jonathan y L. David Brown (1998), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Social Movements*, Cambridge, MIT Press
- GARDNER, Richard N. (1956), *Sterling-Dollar Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press
- GEORGE, Susan (1990), *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y dependencia*, Madrid, IEPALA/CIP
- GEORGE, Susan y Fabrizio Sabelli (1994), *La religión del crédito. El Banco Mundial y su imperio secular*, Barcelona, Intermón
- GRIFFIN, Keith y John Knight (eds.) (1990), *Human development and the International Development Strategy for the 1990's*, Londres, Macmillan/Naciones Unidas
- GRIFFIN, Keith y Terry McKinley (1994), *Implementing a Human Development Strategy*, Londres, Macmillan
- GRIFFITH-JONES, Stephany (1988), «La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio», *Pensamiento Iberoamericano* n° 13, enero-junio, pp. 67-90
- GRIFFITH-JONES, Stephany y Vassili Papageorgieou (1993), «Globalization of Financial Markets and impacto on flows to LDCs», Jan Joost Teunissen (ed.), *The pursuit of reform. Global finance and the developing countries*, La Haya, FONDAD
- GRIFFITH-JONES, Stephany y Osvaldo Sunkel (1987), *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*. Buenos Aires: GEL
- GOODLAND, Robert (1997), «Environmental Sustainability in the Hydro Industry. Disaggregating the Debate», Banco Mundial/Unión Internacional para la Conservación, *Large Dams. Learning from the Past, Looking at the Future. Workshop Proceedings*, Gland, Switzerland, April 11-12 1997, Washington, Banco Mundial-IUCN, pp. 69-100
- GOODMAN, M et al. (1997), *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- GUITIAN, Manuel (1981), *Fund Conditionality. Evolution of principles and practices*, Washington, IMF, pamphlet series n° 38

- HAGGARD, Stephan y Robert R. Kaufman (eds.) (1992), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press
- HANMER, Lucia et al. (1999), «Are the DAC Targets Achievable? Poverty and Human Development in the Year 2015», *Journal of International Development*, Vol. 2, 1999, pp. 547-563
- HANNA, Nagy y Ramgopal Agarwala (2000), *Towards a Comprehensive Development Strategy*, Washington, Banco Mundial, Operations Evaluation Department (OED) Working Paper n° 16, verano
- HANSEN, H. and Tarp, F. (1998), *Aid Effectiveness Disputed*, Copenhagen, Conference on Foreign Aid and Development: Lessons of Experience and Directions for Future, 9-10 de octubre
- HAQ, Mahbub ul (1978), *La cortina de la pobreza. opciones para el tercer mundo*, México, Fondo de Cultura Económica
- HELLEINER, Gerald K. (1993), *Debt Relief for Africa. A Call for Urgent Action on Human Development*, Nueva York, UNICEF Staff Working Papers n° 11
- HOLLAND, Stuart (1993), *The European imperative. Economic and social cohesion in the 1990's*, Nottingham, Spokesman
- HOLLAND, Stuart (1994), *Towards a New Bretton Woods. Alternatives for the global economy*, Nottingham, Spokesman/Bertrand Russell Foundation
- HORSEFIELD, Keith (ed.) (1969), *The International Monetary Fund, 1945-1965: Twenty years of international monetary cooperation*, Washington, IMF, (2 vol.)
- HORTA, Korinna, Samuel Nguiffo, y Delphine Djiraibe (1999), *The Chad-Cameroon Oil and Pipeline Project: Putting People and the Environment at Risk*, Washington, Environmental Defense Fund, septiembre
- International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC) («Meltzer Commission») (2000), *The IFIAC Report*, Washington, IFIAC, marzo
- Institute of Social Studies (1998), *Poverty in Sub-saharian Africa: What can we learn from World Bank Poverty Assessments?*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS)
- Institute of Development Studies (2001), *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, Estocolmo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia/Institute of Development Studies, Sussex University (IDS)

- JANVRY, Alain de y Elisabeth Sadoulet (1999), *Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- JAZAIRY, Idris; Mohiuddin Allamgir y Theresa Panuccio (1992) *The State of World Rural Poverty. An inquiry into his causes and consequences*, Nueva York, FIDA/New York University Press
- JOLLY, Richard (1991) [1984], «Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective» in the 1980's», *World Development* vol. 19, n° 12, pp. 1801-1821
- JOHNSTON, Barbara y Terence Turner (1998), *The Pehuenche, the World Bank Group and ENDESA S.A.*, American Anthropological Association (AAA), s.l.. Report of the Committee for Human Rights, marzo
- JORDAN, Lisa (1997), *Sustainable Rethoric vs. Sustainable Development. The Retreat from Sustainability in World Bank Development Policy*, Washington, Bank Information Center
- JORDAN, Lisa (2000), «Supervision», Praga Briefings, Washington, Bank Information Center-USA, agosto
- KANBUR, Ravi (2000), *Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of the Disagreements*, Cornell University, diciembre (mimeo)
- KAPUR, Devesh, John P. Lewis y Richard Webb (1997), *The World Bank: Its First Half Century*, Washington, The Brookings Institution (2 vol.)
- KHADIAGARA, Lynn S. (1995), *Social Funds: Strengths, Weaknesses and Conditions for Success*, Washington, Banco Mundial, Poverty and Social Policy Department discussion paper n° 52, enero
- KILLICK, Tony (1995), *IMF Programmes in Developing Countries. Design and Impact*, Londres, Routledge/Overseas Development Institute (ODI)
- KILLICK, Tony (1999), *Making Adjustment Work for the Poor*, Londres, Overseas Development Institute, ODI Poverty Briefing n° 5, mayo
- KINDLEBERGER, Charles P. (1986) [1973], *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press (2ª edición revisada)
- KRASKER, Jochem (ed.) (1996), *Bankers with a Mission. The Presidents of the World Bank, 1946-1991*, Oxford, Oxford University Press
- KRASNER, Stephen D. (ed.) (1983), *International regimes*, Ithaca, Cornell University Press
- KRASNER, Stephen D. (1989), *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires, GEL

- Kraut Associates (1997), *The World Bank Group Staff Survey 1997, Institutional Report*, Nueva York, diciembre
- LAAR, Aart van der (1980), *The World Bank and the Poor*, Boston, Martinus Nijhof
- LAFAY, Jean-Dominique y Jacques Lecaillon (1994), *The political dimension of economic adjustment*, París, OCDE
- LAURELL, Ana Isabel (1994), «Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza», *Nueva Sociedad* n° 131, mayo-junio
- LEBRE, Emilio et al. (1999), *Tucuruí Hydro-Power Complex (Brazil). Final Scoping Report. WCD Case Studies*, Cape Town, World Commission on Dams (WCD)
- LEECH, Dennis (1998), *Power Relations in the International Monetary Fund: A Study of the Political Economy of a priori Voting Power using the Theory of Simple Games*, Warwick, Department of Politics and International Studies, CSGR Working Paper n° 06/98, mayo
- LELE, Uma et al. (2000), *The World Bank Forest Strategy: striking the balance*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones
- LEMARCHAND, René (1982), *The World Bank in Rwanda*, Bloomington, Indiana University Press
- LEWIS, John P. (1993), *Pro-poor Aid Conditionality*, Washington, Overseas Development Council (ODC), Policy Essay n° 8
- LICHTENSZTEJN, Samuel y Mónica Baer (1989), *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero*, Caracas, Nueva Sociedad (3ª edición)
- LIEBENTHAL, Andres et al. (1996), *The World Bank's Experience with Large Dams: An Overview of Impacts*, Washington, Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED), 15 de agosto
- LONDOÑO, Juan Luis y Miguel Székely (1997), *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), OCE working paper n° 357, octubre
- LUSTIG, Nora (1995), *The Mexican Peso Crisis: The Foreseeable and the surprise*, Washington, Brookings Institutions, junio
- LUSTIG, Nora (1997), *The Safety Nets which are not Safety Nets: Social Investment Funds in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre (mimeo)
- MARTIN, Brendan (2000), *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Londres, Bretton Woods Project

- MASON, Edward S. y Robert E. Asher (1973), *The World Bank since Bretton Woods*, Washington, The Brookings Institution
- MATLACK, Carol (1997), «What Happened to the Coal Miners' Dollars? At least \$100 million from a World Bank loan is lost,» *Business Week*, 8 de septiembre, pp. 52-54
- MCCULLY, Patrick (1994), *Damming the River. The World Bank's Lending for Large Dams*, Berkeley, International Rivers Network, working paper n° 5, noviembre
- MCNAMARA, Robert S. (1973), *Cien países, dos mil millones de seres: la dimensión del desarrollo*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial
- MCNAMARA, Robert S. (1981), *The McNamara Years at the World Bank. Major Policy Addresses of Robert S. McNamara, 1968-1981*, Baltimore, John Hopkins University Press
- MCCULLY, Patrick (1994), *Sardar Sarovar Project: An Overview*, Berkeley, International Rivers Network
- MCULLY, Patrick (1996), *Silenced Rivers*, Londres, Zed books
- MEIER, Gerald M. y Dudley Seers (eds.) (1986), *Pioneros del desarrollo*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial
- MELLER, Patricio (ed.) (1991), *The Latin American Development Debate: Neostructuralism, neomonetarism and adjustment processes*, Boulder, Westview Press
- MILANOVIC, Branko (1998), *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, Washington, Banco Mundial, regional and sectorial studies
- MILANOVIC, Branko (1999), *True world income distribution, 1988 and 1993: First calculation based on household surveys alone*, Washington, Banco Mundial, working paper n° 2244, noviembre
- MISTRY, Percy S. (1995), *Multilateral Development Banks: An Assesment of their Financial Structures, Policies and Practices*, La Haya, FONDAD
- MKANDAWIRE, Thandika (1991), «Crisis and adjustment in Sub-Saharan Africa», en Daram Ghai (ed.), *The IMF and the South. The social impact of crisis and adjustment*. Londres: Zed books/UNRISD
- MOORE LAPPÉ, Frances y Joseph Collins (1982), *Comer es lo primero. Más allá del mito de la escasez*, México, Siglo XXI
- MORRISON, Christian (1996), *The Political Feasibility of Adjustment*, París, OCDE, policy brief n° 13
- MORSE, Bradford y Thomas Berger (1992), *Sardar Sarovar: The report of the Independent Review*, Washington: Resource Futures International

- MOSLEY, Paul, Jane Harrigan y John Toye (1995), *Aid and Power. The World Bank & Policy-based Lending*, Londres, Routledge, 2 vol. (2ª edición)
- NAIM, Moises (2000), «Washington Consensus or Washington Confusion?», *Foreign Policy*, primavera
- NARAYAN, Deepa et al. (2000a), *Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?*, Washington, Banco Mundial/Oxford University Press
- NARAYAN, Deepa et al. (2000b), *Crying Out for Change*, Washington, Banco Mundial / Oxford University Press
- OCDE (1985), *25 Years of Development Co-operation. A Review. 1985 Report*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OCDE (1986), *Development Co-operation Report 1986*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- Overseas Development Institute (1992), *Aiding Eastern Europe and the former Soviet Republics*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) Briefing Paper, noviembre
- Oficina General de Cuentas (1995), *Multilateral Development: World Bank Reforms on Schedule but Difficult Work Remains*, Washington, General Accounting Office (GAO), informe GAO/NSIAD-95-131BR, abril
- Oficina General de Cuentas (2000), *World Bank: Management Controls Stronger, but Challenges in Fighting Corruption Remains*, Washington, General Accounting Office (GAO), informe GAO/NSIAD-00-73
- OIT (1998), *Panorama Laboral de América Latina, 1998*, Lima, Organización Internacional del Trabajo
- OLIVER, Robert W. (1995), *George Woods and the World Bank*, Boulder (CO), Lynne Rienner
- Overseas Development Institute (1996a), «New Sources of Finance for Development», *ODI Briefing Paper* (1), febrero
- Overseas Development Institute (1996b), «Rethinking the role of the Multilateral Development Banks», *ODI Briefing Paper* (4), noviembre
- Oxfam (1996), *Multilateral Debt: The Human Costs*, Oxford, Oxfam UK/I, febrero
- Oxfam Internacional (1998), *The IMF: Wrong Diagnosis, wrong medicine*, Washington, Oxfam
- Oxfam Internacional (2000a), *Missing the target: the price of empty promises*, Washington, 21 de julio (disponible en <http://www.oxfam.org/advocacy/papers.htm>)

- Oxfam Internacional (2000b), *Growth with Equity is good for the poor*, Washington, junio (disponible en <http://www.oxfam.org/advocacy/papers.htm>)
- PAYER, Cheryl (1982), *The World Bank: A Critical Analysis*, Nueva York, Monthly Review Press
- PEARSON, Lester B. (1969), *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*. Nueva York, Praeger
- PIEPER, Ute y Lance Taylor (1998), «The Revival of the Liberal Creed: The IMF, the World Bank, and Inequality in a Globalized Economy», Dean Baker, Gerald Epstein y Robert Pollin (eds.) (1998), *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 37-63
- PNUD (1999), *Transition 1999. Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS*, Nueva York, PNUD
- POLAK, Jacques (1991), *The changing nature of IMF conditionality*, París, OCDE, technical paper n° 41
- PORTER, Gereth et al. (1998), *Study of GEF's Overall Performance*, S.I., Global Environmental Facility (GEF)
- RADELET, Steven y Jeffrey Sachs (1998), *The Onset of the Asian Financial Crisis*, Harvard Institute for International Development (HIID), marzo
- RANIS, Gustav y Frances Stewart (1998), *The Asian Crisis and Human Development*, Sussex, Institute of Development Studies (IDS), julio (mimeo)
- RAVAILLON, Martin (1997), *Can High Inequality Countries Escape Absolute Poverty?*, Washington, Banco Mundial, working paper n° 1.756, junio
- REED, David (1992), *Structural Adjustment and the Environment*, Londres, Earthscan
- REED, David (1996), *Structural Adjustment, the Environment, and Sustainable Development*, Londres, Earthscan
- REED, David y Fulai Sheng (1998), *Macroeconomic Policies, Poverty and the Environment*, Washington, World Wildlife Fund (WWF)
- REYNOLDS, Norman et al. (1999), *Kariba Dam Case Study. Scoping Paper, Final Report*, Cape Town, World Commission on Dams (WCD)
- RICH, Bruce (1994), *Mortgaging the earth: The World Bank, environmental impoverishment and the crisis of development*, Londres, Earthscan
- RICH, Bruce (1999a), *The Smile on a Child's Face: From a Culture of Approval to the Culture of Development Effectiveness? The*

- World Bank under James Wolfensohn*, Washington, Environmental Defense Fund (mimeo)
- RICH, Bruce (1999b), «Epilogue: The smile on a child's face» (texto preparado para la edición revisada de *Mortgaging the earth*, en prensa), s.l. (mimeo)
- RICHARDSON, Richard W. y Jonas H. Haralz (1995), *Moving to the Market: The World Bank in Transition*, Washington, Overseas Development Council, Policy Essay nº 17
- RIDDELL, Roger C. (1987), *Foreign Aid Reconsidered*, Londres, Overseas Development Institute (ODI)/The John Hopkins University Press
- RODRIG, Dani (1994), *King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle*, Londres, CEPR
- RUTTAN, Vernon W. (1996), *United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*. Baltimore, John Hopkins University Press
- SACHS, Jeffrey (1996), «Growth in Africa. It can be done», *The Economist*, 29 de junio, pp. 23-23
- SACHS, Jeffrey (1998), «The IMF and the Asian Flu», *The American Prospect* 37, marzo-abril, pp. 16-21
- SALDA, Anne C. (1997), *Historical Dictionary of the World Bank*, Lanham, Scarecrow Press
- SANAHUJA, José Antonio (1994), *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP), informe nº 9
- SANAHUJA, José Antonio (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense)
- SANAHUJA, José Antonio (2001), «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional», José A. Sanahuja y Manuel Gómez Galán (Coords.), *La ayuda al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas desde nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL, pp. 53-127
- SANFORD, Jonathan E. (1982), *US Foreign Policy and Multilateral Development Banks*, Boulder, Westview
- SAHN, David, Paul Dorosh y Stephen Younger (1997), *Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press
- SARWAR LATEEF, K. (1994), *The Evolving Role of the World Bank*, Washington, World Bank

- SCHADY, Norbert (1999), *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95*, Washington, Banco Mundial, working paper n° 2166
- SCHAEFER, Brett (2000), *The Bretton Woods Institutions. History and Reform Proposals*, Washington, Heritage Foundation
- SCUDDER, Thayer (1997), «Social Impacts of Large Dams Projects», Banco Mundial/Unión Internacional para la Conservación, *Large Dams. Learning from the Past, Looking at the Future. Workshop Proceedings*, Gland, Switzerland, April 11-12 1997, Washington, Banco Mundial-IUCN, pp. 41-68
- SINGER, Hans W. (1986), «La controversia en la relación de intercambio y la evolución del financiamiento en condiciones concesionarias: los primeros años de la ONU», Gerald M. Meier y Dudley Seers (eds.), *Pioneros del desarrollo*, Madrid, Tecnos/Banco Mundial, pp. 275-303
- SINGER, Hans W. (1989), *Lessons of Post-war Development Experience 1945-1988*, Sussex, Institute for Development Studies (IDS), Discussion Paper n° 260
- SINGER, Hans W. (1995), «An historical perspective», en Mahbub ul Haq, Richard Jolly, Paul Streeten y Khadija Haq, *The UN and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, pp. 17-25
- SINGER, Hans W. y Stephany Griffith-Jones (1994), *New Patterns of Macro-Economic Governance*, Nueva York, PNUD, Human Development Report Occasional Paper n° 10
- SINGH, Ajit (1998), «Asian Capitalism» and the Financial Crisis, Nueva York, *CEPA working paper* n° 10
- SOFDERHEIDE, Pat y Bruce Rich (1990), «Las reformas ecológicas del Banco Mundial», *Ecología Política* n° 2, pp. 139-154
- STAHL, Karin (1994), «Política social en América Latina. La privatización de la crisis», *Nueva Sociedad* n° 131, mayo-junio, pp. 48-71
- STAHL, Karin (1996), «Anti-poverty Programs: Making Structural Adjustment more palatable», *NACLA Report on the Americas* vol. XXIX n° 6, mayo-junio, pp. 32-34
- STEWART, Frances (1995), *Adjustment and Poverty. Options and Choices*, Londres: Routledge
- STEWART, Frances (1998), *Adjustment and poverty in Asia. Old Solutions and New Problems*, Oxford Development Center, Working Paper n° 20, Oxford, octubre
- STEWART, Frances (2000), *Distribución de los ingresos y desarrollo, 1999; Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo:*

- Orientaciones para el Siglo XXI*, UNCTAD X, UNCTAD, Bangkok, 12 de febrero, documento TD(X)/RT.1/1, noviembre
- STIGLITZ, Joseph E. (1998a) *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, Washington/Helsinki: Banco Mundial/WIDER, The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki) 7 de enero
- STIGLITZ, Joseph E. (1998b), *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Ginebra: The 1998 Prebisch Lecture, UNCTAD, 19 de octubre
- STIGLITZ, Joseph E. (2000), «What I learned at the world economic crisis. The Insider», *The New Republic*, 17 de abril de 2000 (disponible en <http://www.tnr.com/041700/stiglitz041700.html>)
- STEWART, Frances (1999), *Distribución de los ingresos y desarrollo*, Bangkok, UNCTAD, Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI, UNCTAD X, 12 de febrero del 2000, documento TD(X)/RT.1/1, noviembre
- STRANGE, Susan (1996), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press
- STRANGE, Susan (1999), *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Barcelona, Paidós
- STREETEN, Paul (1992), *Global governance for human development*, Nueva York, PNUD, Human Development Report Occasional Paper
- SUBBARAO, K. Et al. (1996), *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, Banco Mundial, Directions in Development Series
- SUNKEL, Osvaldo (ed.) (1991), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica
- SUNKEL, Osvaldo (1993), «La crisis social en América Latina. una perspectiva neoestructuralista», Carlos Contreras (Comp.), *El desarrollo social: tarea de todos*. Santiago de Chile: Comisión Sudamericana de Paz (COSUPAZ), pp. 27-93
- Sustainable Energy and Economy Network (SEEN) (1997), *The World Bank and the G-7, Changing the Earth's Climate for Business. An Analysis of World Bank Fossil Fuel Project Lending since the 1992 Earth Summit*, Washington, Institute for Policy Studies, agosto
- Sustainable Energy and Economy Network (SEEN) (1998), *The World Bank and the G-7. Still Changing the Earth's Climate for*

- Business. An Analysis of World Bank Fossil Fuel Project Lending 1997-1998*, Washington, Institute for Policy Studies, mayo
- SWEENEY, Paul (1999), «The World Bank battles the cancer of corruption», *Global Finance*, octubre, pp. 110-113
- TAYLOR, Lance (1993), «The World Bank and the environment: The World Development Report 1992», *World Development* vol. 21 (5), mayo, pp. 869-881
- TOKMAN, Víctor (1991), «Pobreza y homogeneización social: tareas para los noventa», *Pensamiento Iberoamericano* n° 19, enero-junio, pp. 81-104
- TOYE, John (1987), *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford, Basil Blackwell
- TREKLE, Kay (1999), *The World Bank's Policy Framework. The «Safeguard» Policies, Compliance and the Independent Inspection Panel*, Washington, Bank Information Center
- TREKLE, Kay (2000), «How Project Campaigns Influence Policy Changes at the World Bank», *News and Notices for World Bank Watchers* vol. 2, n° 2, primavera, pp. 36-40
- TUSSIE, Diana (1995), *The Inter-American Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner
- UDALL, Lori (1994a), «Delinking IDA from World Bank Management», en John Cavanagh et al., *Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order*, Londres, Pluto Press/Transnational Institute/Institute for Policy Studies (IPS)
- UDALL, Lori (1994b), «The World Bank's revised information policy and new Inspection Panel: Public accountability or public relations?», en John Cavanagh et al., *Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order*, Londres, Pluto Press/Transnational Institute/Institute for Policy Studies (IPS)
- UNICEF (1998), *Implementing Health Sector Reforms in Africa: A Review of Eight Country Experiences*, Nueva York, UNICEF, Division of Evaluation, Policy, and Planning
- UNICEF (1999), *After the Fall. The Human Impact of Ten Years of Transition*, Florencia, UNICEF/ICDC
- VIVIAN, Jessica (1994), *Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries*, Ginebra, UNRISD, Occasional Paper n° 1
- WADE, Robert (1990). *Governing the market. Economic theory and the role of the state in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press

- WADE, Robert, Dani Rodrik, y Stephan Haggard (1994), *Miracle or design? Lessons from the East Asian experience*, Washington, Overseas Development Council (ODC)
- WADE, Robert (1996), «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective», *New Left Review* n° 217, febrero (4), pp. 3-36
- WADE, Robert (1997), «Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995», en Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (1997), *The World Bank: Its First Half Century*, Washington, The Brookings Institution (vol. 2)
- WALTON, John y David Seldon (1994), *Free markets and food riots. The politics of global adjustment*, Cambridge, Blackwell
- WARFORD, Jeremy, Adelaida Schwab, Wilfrido Cruz y Stein Hansen (1994), *The Evolution of Environmental Concerns in Adjustment Lending: A Review*, Washington, Banco Mundial, Environment Department working paper n° 65, marzo
- WATERBURY, John (1979), *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse, Syracuse University Press
- WATKINS, Kevin (1995), *The Oxfam Poverty Report*, Oxford, Oxfam
- WATKINS, Kevin (1997), *Cost-recovery and equity in the health sector: issues for developing countries*, Oxford, Oxfam
- WATKINS, Kevin (1999a), *Education Now. Break the Cycle of Poverty*, Oxford, Oxfam
- WATKINS, Kevin (1999b), *Crecimiento económico con equidad. Lecciones del Este Asiático*, Barcelona, Intermón
- WATKINS, Kevin (2000), *Missing the target: the price of empty promises*, Washington, oxfam, 21 de julio (disponible en <http://www.oxfam.org/advocacy/papers.htm>)
- WATSON, Robert T. (1999), «New Strategies, Strengthened Partnerships», *Environment Matters at the World Bank*, Annual Review, 1999, pp. 4-11
- WEAVER, Jane H. (1965), *The International Development Association*, Nueva York, Praeger
- ROJAS-SUÁREZ, Liliana y Steven Weisbrod (1996), *Banking Crisis in Latin America: Experiences and Issues*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo
- WILLIAMSON, John (1981), *IMF conditionality*, Washington, Institute for International Economics
- WILLIAMSON, John (1990), *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics

- WILLIAMSON, John (1998), «The Washington Consensus revisited», en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- WILLIAMSON, John (1999), *What should the Bank Think about the Washington Consensus?*, Washington, Institute for International Economics, julio
- WINTERS, Jeffrey A. (1997), «Down With the World Bank,» *Far Eastern Economic Review*, 13 de febrero, pp. 27-31
- WOLFENSOHN, James D. (1998), *La otra crisis. Discurso ante la Junta de Gobernadores*, Washington, Banco Mundial, 6 de octubre
- WOLFENSOHN, James D. (1999), *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo. Documento preliminar de discusión*, Washington, 21 de enero (mimeo)
- WOOD, Robert E. (1986), *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press
- WOODWARD, David (1993), *Structural adjustment policies: What are they? Are they working?*, Londres, Catholic Institute for International Relations (CIIR), junio
- WOODWARD, David (1999), *Drowning by Numbers. The IMF, the World Bank and North-South Finance*, Londres, Bretton Woods Project
- World Commission on Dams (2000), *Dams and Development. A new framework for decision-making. The Report of the World Commission on Dams*, Londres, Earthscan, noviembre

b) Sobre las relaciones España-Banco Mundial

- ALEJO, M. Enrique (1993), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y España*, *Economistas*, nº 60, monográfico «España 1993: un balance», pp. 28-31
- ALONSO, José Antonio (1993), «La cooperación oficial al desarrollo en España: balance de una década», *VV AA Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona, CIDOB, pp. 69-82
- ALONSO, José Antonio (dir.) (1999a), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores
- ALONSO, José Antonio (1999b), «¿Qué pasa en la cooperación española?», *El País*, 16 de octubre de 1999, p. 70

- Banco Mundial (1962), *El Desarrollo económico de España. Informe del Banco Mundial*, Madrid, Oficina de Coordinación y Programación Económica de Presidencia del Gobierno
- BIESCAS, José Antonio (1994), «España y las organizaciones económicas internacionales: el FMI y el Banco Mundial (1958-1993)», Manuel Varela (Coord.), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*, Madrid, Pirámide, pp. 289-308
- BLANCO, Marta (2000a), «Soluciones duraderas al sobreendeudamiento de los países HIPC», *Boletín Económico de ICE*, nº 2467, 20-26 de marzo
- BLANCO, Marta (2000b), «La conversión de deuda externa. El sistema español», *Boletín Económico de ICE*, nº 2653, 15-21 de mayo, pp. 19-28
- BURGOS, Ana (1989), «Posibilidades de financiación con instituciones financieras multilaterales», *Boletín Económico de ICE*, nº 2210, 4-10 de diciembre, pp. 4696-4698
- CALVILLO, Germán (1979), «15 años de préstamos y deudas con el Banco Mundial», *Información Comercial Española* nº 545, enero, pp. 44-55; reeditado en Manuel Varela (Coord.), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*. Madrid: Pirámide, pp. 413-438
- Campaña «Deuda externa, ¿deuda eterna?» (1999), *Un tratamiento estratégico para la deuda externa en España*, Madrid, diciembre
- CAZORLA, Leonardo y Manuel López (2000), «Los instrumentos para la gestión activa de la deuda externa utilizados por España», *Boletín Económico de ICE*, nº 2659, 10-16 de julio, pp. 23-40
- CEBALLOS, Leopoldo (1997), «La participación de empresas españolas en contratos financiados por Instituciones Financieras Multilaterales», *Boletín Económico de ICE (BICE)* nº 2533, 10-23 de febrero
- CHAMBERLAIN, Christopher (1999), *The International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency*, Washington, Bank Information Center
- Comisión Europea (1992), *La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht*, Bruselas, SEC (92) 915 final/2, 10 de septiembre
- Comisión Europea (1997) *External Aspects of Economic and Monetary Union*, Bruselas, SEC(97) 803, 23 de abril
- Comité de Ayuda Al Desarrollo (CAD) (1994), *Spain. Development Co-operation Review Series* nº 3, París, CAD/OCDE

- Comité de Ayuda Al Desarrollo (CAD) (1998), *España*. Serie de exámenes en materia de cooperación al desarrollo nº 27, París, CAD/OCDE
- Congreso de los Diputados (1992), *Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*, Madrid
- DELEITO, Javier (1989), *El Banco Mundial y los proyectos de desarrollo*, Madrid, ICEX
- Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (1997), «Fomento financiero y financiación internacional. Conclusiones del Grupo de Trabajo», *Boletín Económico de ICE*, nº 2530, 20-26 de enero de 1997, pp. 11-17
- Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (1998), «Presentación de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad», *Boletín Económico de ICE* nº 2574, 25-31 de mayo, pp. 41-49
- ESTRELLA, Rafael (1998), «Cooperación: de la Ley del PP a la Ley del Congreso», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 2, primavera-verano, pp. 57-70
- FUENTES QUINTANA, Enrique (comp.) (1963), *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial*, Madrid, Revista de Occidente
- Intermón (1996), *La realidad de la ayuda 1996*, Barcelona, Intermón
- Intermón (1997), *La realidad de la ayuda 1997*, Barcelona, Intermón
- Intermón (1999), *El Fondo de Ayuda al Desarrollo. Propuestas para un Reglamento coherente con los objetivos de la Ley de Cooperación*, Madrid, Intermon, Departamento de Estudios, febrero
- LÓPEZ, Luis (1993), «Los resultados comerciales de las empresas españolas en las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo», *Boletín Económico de ICE*, nº 2363, 29 de marzo-4 de abril, pp. 815-834
- LÓPEZ BLANCO, Pablo (1991), «El ordenamiento jurídico y administrativo de la cooperación española al desarrollo», *Documentación administrativa* nº 227, julio-diciembre, pp. 141-169
- MARTÍN ACEBES, Ángel (1999), «España en las Instituciones Financieras Multilaterales», *Información Comercial Española* nº 778, mayo-junio, pp. 153-163
- MARTÍN ACEBES, Ángel (2000), «España y las Instituciones Financieras Multilaterales», en José A. Alonso y Christian Freres (eds.), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, Madrid, Cívitas, pp. 365-379

- MELCHIOR, Eduardo (1995), «Fondos de consultoría españoles en los organismos internacionales», Fundación de Cooperación al Desarrollo (FCD), *La cooperación al desarrollo, Informe 1995*, Madrid, FCD, p. 320
- MIER, Fernando (1986), «Las instituciones financieras multilaterales de ayuda al desarrollo: su repercusión comercial para España», *Información Comercial Española*, nº 636-637, agosto-septiembre, pp. 51-62
- MILLET, Monserrat (1994), «Las relaciones de España y el Banco Mundial», *Boletín Económico de ICE*, nº 2429, 17-23 de octubre, pp. 2.657-2.660
- MONTOBBIO, Manuel (2000), «Implicaciones y retos de la Ley de Cooperación», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 5, otoño/invierno, pp. 77-90
- MUNS, Joaquín y Montserrat Millet (1994), *España y el Banco Mundial. Relaciones 1958-1994*, Washington/Madrid, Banco Mundial/Mundi-Prensa
- NUÑEZ-VILLAVEIRAN, R. (1984), «Perspectiva actual del Banco Mundial y sus relaciones con España», *Información Comercial Española* nº 612-613, agosto-septiembre, pp. 97-111
- OTERINO, José Luis (1988), «Creación del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones», *Boletín Económico de ICE* nº 2139, 20-26 de junio, pp. 2267-2270
- RATO, Rodrigo (2000a), «Situación internacional y transformación del sector exterior español», *Boletín Económico de ICE* nº 2641, 24-30 de enero, pp. 5-9
- RATO, Rodrigo (2000b), «Intervención del Excmo. Sr. D. Rodrigo de Rato y Figaredo, Gobernador por España, en las deliberaciones anuales conjuntas del FMI y del Banco Mundial», *Boletín Económico de ICE* nº 2666, 9 al 15 de octubre de 2000, pp. 17-19
- RENGIFO ABBAD, Álvaro (1999), «Dimensión Económica de la cooperación internacional al desarrollo», *Información Comercial Española* nº 778, mayo-junio, pp. 81-101
- RIAÑO, Isabel (1996), «XI Reposición de la AID», *Boletín Económico de ICE* nº 2515, 23-29 de septiembre, pp. 31-36
- Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (1997), *Plan 2000 para la Exportación*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, junio
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2000), *Plan Director de la cooperación española*

- 2001-2004 (Aprobado por el Consejo de Ministros, 24-XI-2000), Madrid, Oficina de Planificación y Evaluación (POE), SECIPI, Ministerio de Asuntos Exteriores
- Senado (1994), *Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Internacional de España*, Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado
- Subdirección General de Fomento Financiero a la Exportación (1996), «El Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1995», *Boletín Económico de ICE* nº 2491, 26 de febrero-3 de marzo de 1996, pp. 11-13
- Subdirección General de Fomento Financiero a la Exportación (1998), «La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1996», *Boletín Económico de ICE* nº 2538, 24 de marzo-6 de abril, pp. 3-8
- Subdirección General de Fomento Financiero a la Exportación (1997), «El Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1997», *Boletín Económico de ICE* nº 2567, 16 de febrero-29 de marzo de 1998, pp. 3-9
- Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos (2000), «Balance 1996-1999 de la línea FEV», *Boletín Económico de ICE*, nº 2649, 3-9 de abril, pp. 35-39
- Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales (1997a), «Saldo y conclusiones de la 38ª Asamblea anual del BID», *Boletín Económico de ICE* nº 2539, 7-13 de abril, pp. 17-22
- Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales (1997b), *Aprovechamiento comercial de la participación española en las Instituciones Financieras Multilaterales*, Madrid, julio (mimeo)
- Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales (1997c), «Manual de contratación de las Instituciones Financieras Multilaterales», *Boletín Económico de ICE* nº 2552, septiembre, pp. 63-72
- Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales (1999), *I Jornadas sobre Financiación Multilateral. Conclusiones y Plan de Trabajo*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda (mimeo)
- TAMARIT, Isabel, Héctor Oliva y Gonzalo Fanjul (1999), «Centroamérica, un año después», en Intermón, *La realidad de la ayuda 1999-2000*, Barcelona, Intermón, pp. 71-103
- VELARDE, Juan (1994), «La nueva política española y el informe del Banco Mundial», en Manuel Varela (Coord.), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*. Madrid: Pirámide, pp. 323-342
- VERA, José María y y María Augusta Espinosa (1997), «El Banco Interamericano de Desarrollo y la participación española», *La realidad de la ayuda 1997*, Barcelona, Intermón, 1997 pp. 67-82

Siglas y acrónimos

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APL	<i>Adaptable Program Lending</i> , Préstamos para Programas Adaptables
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAO	<i>Compliance Advisor/Ombudsman</i> , Asesor de Conformidad/Ombudsman de la CFI
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i> , Marco Integral de Desarrollo (ver MIF)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCE	Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGIAR	<i>Consultative Group for International Agricultural Research</i> , Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a la Inversión
CIFAD	Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
DEG	Derechos Especiales de Giro
DELP	Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza; ver PRSP
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental (<i>Environmental Assessment</i> o EA)
ESAF	<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i> , Servicio Ampliado de Ajuste Estructural del FMI
EURODAD	Red Europea sobre Deuda y Desarrollo

FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FEV	Fondo de Estudios de Viabilidad
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (ver GEF)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPC	Fondo Prototipo de Carbono
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GEF	<i>Global Environment Facility</i> (ver FMAM)
HIID	<i>Harvard Institute for International Development</i>
HIPC	<i>Highly Indebted Poorest Countries</i> , ver PPME
ICEX	Instituto de Comercio Exterior
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDE	Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial
ITF	<i>Interim Trust Fund</i> , Fondo Fiduciario Interino de la AIF
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
LIL	<i>Learning and Innovation Loan</i> , Préstamos de Aprendizaje e Innovación
MIF	Marco Integral de Desarrollo
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> , Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODI	<i>Overseas Development Institute</i> , Instituto de Desarrollo de Ultramar
OED	<i>Operations Evaluation Department</i> , Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PAE	Programa de Ajuste Estructural
PCF	<i>Prototype Carbon Fund</i> , (ver Fondo Prototipo de Carbono)
PIC	<i>Public Information Center</i> , Centro de Información Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POLCOIN	Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (Secretaría de Estado de Comercio y Turismo)
PPME	Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> , Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (FMI)
PRPCO	Proyecto de Reducción de la Pobreza de China Occidental
PRSC	<i>Poverty Reduction Support Credit</i> , Préstamos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (Banco Mundial)
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> , ver DELP
PSAL	<i>Programmatic Structural Adjustment Loans</i> , Préstamos Programáticos de Ajuste Estructural (Banco Mundial)
QAG	<i>Quality Assurance Group</i> , Grupo de Garantía de Calidad
SAF	<i>Structural Adjustment Facility</i> , Servicio de Ajuste Estructural (FMI)
SAL	<i>Structural Adjustment Loan</i> , Préstamo de Ajuste Estructural (Banco Mundial)
SAPRIN	<i>Structural Adjustment Policy Review Initiative</i>
SECAL	<i>Sector Adjustment Loan</i> , Préstamo de Ajuste Sectorial (Banco Mundial)
SSAL	<i>Special Structural Adjustment Loans</i> , Préstamos Especiales de Ajuste Estructural
SUNFED	Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico

UNDAF

United Nations Development Assistance Framework,
Marco para la Asistencia para el Desarrollo de las
Naciones Unidas