

# ONGS: combatir la pobreza perjudicando a los pobres

[Sebastian Mallaby](#)

*La guerra contra la pobreza está amenazada desde sus propias filas. Enjambres de activistas occidentales, que utilizan con habilidad los medios de comunicación, invaden los organismos de ayuda para organizar protestas y bloquear proyectos que, según ellos, explotan a los países en vías de desarrollo. Las protestas sirven para que las causas favoritas de los agitadores profesionales estén siempre en los titulares. Pero no siempre sirven a los más pobres.*

Un futuro incierto: un grupo de refugiados nómadas tibetanos en la provincia china de Qinghai, escenario del Banco

**Un futuro incierto:**  
grupo de refugiados nómadas tibetanos en la provincia china de Qinghai, escenario del Banco

El año pasado visité Uganda. Quería comprender cómo uno de los ejemplos de la desesperación africana había dado un vuelco y había reducido el número de personas que vivían bajo el umbral de pobreza casi en un 40% a lo largo de los 90. Pero además quería investigar a fondo otro aspecto. El Banco Mundial patrocinaba una presa cerca de las fuentes del Nilo, en un área muy hermosa llamada Bujagali. Las ONGs de Occidente estaban en plena rebelión: la Red Internacional de Ríos, con sede en Berkeley (California), afirmaba que el movimiento ecologista ugandés estaba indignado por el daño que iban a sufrir las cataratas de la zona y porque los pobres que vivían allí tendrían que dejar sus tierras en beneficio de una electricidad que no podían pagar. Era un enfrentamiento en la base de la lucha a propósito de la globalización. ¿Estaban actuando las ONGs como instrumento civilizado para controlar la industrialización, en defensa de millones de pobres a los que el Banco Mundial ignoraba? ¿O estaban retrasando el combate contra la pobreza al negar una electricidad capaz de alimentar el crecimiento

económico y, en definitiva, beneficiar a los pobres?

Llamé a los activistas de Berkeley y les pedí consejo. ¿Quién dirigía ese movimiento ecologista ugandés que, según ellos, estaba tan indignado? ¿Dónde estaban los aldeanos que iban a verse cruelmente desplazados por el proyecto de la presa? A las ONGs como la Red Internacional de Ríos les suele gustar mucho ayudar a los periodistas occidentales, y éstos, como acostumbran a estar muy lejos del escenario en disputa, a veces se limitan a contar lo que les dicen. Pero ahora que yo estaba en Uganda, a unas cuantas horas de coche de la futura presa, obtuve una respuesta más precavida. Lori Pottinger, la activista de Ríos Internacionales encargada de la campaña de Bujagali, explicó que sus colegas ugandeses estaban muy ocupados y que, si me dedicaba a curiosear por las aldeas cercanas al lugar propuesto para la presa, acabaría metido en líos con las autoridades.

Como no quería darme por vencido sin más, localicé a los colegas de Pottinger en Uganda por otros medios y llamé por teléfono a su oficina. Una voz amigable me invitó a ir inmediatamente. Al llegar, el joven director del grupo me dijo que me sentara y me llenó de folletos e informes que expresaban agradecimiento al patrocinio de un grupo llamado Sociedad Sueca para la Conservación de la Naturaleza. Tras media hora de charla, les hice la pregunta que me interesaba: ¿Qué tipo de organización era aquella?

**Las ONGs exigen responsabilidades al Banco Mundial, pero este organismo ya responde ante los gobiernos que constituyen su accionariado. Es la responsabilidad de las ONGs la que está en cuestión**

"Es una organización con socios", me dijeron. "¿Cuántos miembros?", pregunté. Mi anfitrión se levantó y regresó con un cuaderno azul.

"Aquí está la lista", dijo con voz triunfante. La Asociación Nacional de Ecologistas Profesionales de Uganda tenía nada menos que 25 socios.

Mi siguiente paso fue ir a Bujagali. Me entrevisté con una socióloga

ugandesa que conocía bien la región y prometió servirme de traductora. Se detuvo en un grupo de edificios al borde de la presa para saludar al representante local del Gobierno, que no sólo no llamó a la policía, sino que nos recibió con gran jovialidad. Entrevistamos a un aldeano tras otro, y todos nos dijeron lo mismo: "La gente de la presa" había ido y les había prometido unas condiciones económicas generosas, así que los aldeanos estaban muy dispuestos a aceptarlas e irse a otro sitio. Mi acompañante, la socióloga, dijo que quizá la muestra podía estar distorsionada porque sólo estábamos hablando con hombres y éstos valoraban más el dinero que la tierra, de la que se ocupaban las mujeres. De modo que entrevistamos también a varias mujeres, que mostraron asimismo una actitud favorable. Los únicos que rechazaban la presa eran los que vivían justo fuera de su perímetro. Estaban furiosos porque el proyecto no les iba a afectar, por lo que nadie les iba a pagar ninguna cantidad generosa.

Esta historia es una tragedia para Uganda. Hay clínicas y fábricas sin electricidad por culpa de unos californianos cuya idea de lo que es una crisis de energía consiste en unos cuantos apagones veraniegos. Pero es también una tragedia para la lucha contra la pobreza en todo el mundo, porque hay proyectos en docenas de países que sufren los mismos retrasos por miedo a la resistencia de los activistas. Una y otra vez, surgen grupos batalladores que, con la ayuda de Internet, difunden afirmaciones aterradoras sobre la iniquidad de los proyectos de desarrollo. Una y otra vez, las opiniones públicas occidentales, acostumbradas a las historias sobre *elefantes blancos* [proyectos superfluos o que no salen adelante y quedan abandonados] del Banco Mundial, les creen. Los legisladores europeos y el Congreso estadounidense aceptan los argumentos de las ONGs sin plantearse dudas, y los representantes de los países en la junta de gobernadores del Banco Mundial reaccionan bloqueando los fondos para proyectos que merecen la pena.

**Campoagotado:**

un tibetano mira los cultivos en bancales de Qinghai, donde la erosión del suelo ha dejado algunas zonas arruinadas para la agricultura.

Las consecuencias pueden ser ridículamente irónicas. Las ONGs aseguran que trabajan para ayudar a los pobres, pero muchas de sus campañas les perjudican. Aseguran que protegen el medio ambiente, pero, al obligar al Banco Mundial a retirarse de proyectos delicados, hacen que los planes sigan adelante sin las salvaguardas ambientales que el banco les habría obligado a respetar. Asimismo, las ONGs pretenden exigir responsabilidades al Banco Mundial, pero el banco ya responde ante los gobiernos que constituyen su accionariado; es la responsabilidad de las ONGs la que está en cuestión. Además, las ofensivas emprendidas por los grupos activistas, a veces, no tienen ninguna base real. Si esto parece una exageración, no hay más que ver lo ocurrido con un proyecto contra la pobreza en la provincia china occidental de Qinghai.

**FUERA LA PRESA**

En abril de 1999, sin que pareciera haber nada polémico, el Banco Mundial completó las negociaciones sobre un proyecto que iba a llevarse a cabo en Qinghai. En aquel momento, China era el *cliente estrella* del banco, después de haber sacado a unos doscientos millones de personas de la pobreza durante

los 10 años anteriores. El proyecto de Qinghai tenía previsto trasladar a unos 58.000 campesinos de unas colinas reseca a otra zona de la provincia regada por una pequeña presa. Los ingresos de los campesinos subirían, de unos veinte céntimos al día, a una cifra que les permitiría subsistir. El día en el que se cerraron las negociaciones para el préstamo, el director de proyecto del banco, Petros Aklilu, recibió una llamada de la Red de Información sobre Tíbet, en Londres. Qinghai limita con la división administrativa china conocida como Región Autónoma de Tíbet. Como la zona abarca parte del Tíbet histórico y, de los cinco millones de habitantes de Qinghai, un millón son tibetanos, el interés de los grupos de observación de Tíbet no era extraño. Aklilu explicó que el programa beneficiaría a los 3.500 tibetanos que iban a trasladarse a las nuevas tierras de regadío y que los que decidieran quedarse sufrirían menos presión demográfica. En resumen, aunque la política de China respecto a Tíbet era abominable, el proyecto del banco iba a ayudar a los tibetanos. Aklilu colgó el teléfono y se olvidó de la conversación.

Pronto no tuvo más remedio que recordarla. Unos días después, la Red de Información sobre Tíbet publicó una información, en su boletín, sobre un "controvertido" proyecto del Banco Mundial que iba a "afectar drásticamente la demografía" de Qinghai al trasladar a personas de etnia china a una región tibetana. Era una afirmación muy extraña. En primer lugar, en la zona inmediata de asentamiento no vivían tibetanos. Los más cercanos eran 276 pastores nómadas (el banco los había contado con cuidado) que inveraban a 55 kilómetros al sur del proyecto. Segundo, Qinghai era parte de China desde la misma época en la que Estados Unidos obtuvo su independencia. Pero la Red de Información sobre Tíbet no se desanimó. "El traslado de población de áreas chinas a zonas tradicionales de Tíbet se ha convertido en una gran preocupación para los tibetanos", decía el boletín del grupo en tono siniestro.

En el plazo de unas semanas, los activistas de Londres habían creado una coalición internacional, con gente perteneciente a las diversas legiones del ejército anti-Banco Mundial: grupos ecologistas opuestos

a las presas, grupos de derechos humanos opuestos a los reasentamientos, otros grupos que se oponían a la cooperación con China. Los representantes de 59 organizaciones enviaron una larga carta al presidente del Banco Mundial, Jim Wolfensohn, para protestar por el traslado de "campesinos chinos a un área tradicionalmente tibetana". Los activistas inundaron el banco con correos electrónicos y faxes, Washington se llenó de carteles contra la institución y un grupo de activistas tibetanos acampó ante la sede central. Un miembro del grupo de rap Beastie Boys declaró que el préstamo del banco iba a provocar "la destrucción de los pueblos tibetanos". A pesar de que no era verdad, los activistas ganaron rápidamente aliados en Hollywood y en el Congreso estadounidense, empezando por el actor Richard Gere, que acababa de hacer de narrador en un documental sobre Tíbet, y la representante demócrata Nancy Pelosi, de California. El 15 de junio de 1999, un comunicado de prensa que anunciaba la aparición conjunta de Pelosi y un músico pro-Tíbet afirmaba que el banco proyectaba trasladar a "60.000 personas de etnia china" a Qinghai, pese a que los chinos no constituían más que el 40% de los 58.000 colonos y no iban a trasladarse a Qinghai, sino a reasentarse dentro de la provincia. Sesenta congresistas enviaron una protesta formal a Wolfensohn y el senador Jesse Helms, un político republicano de extrema derecha, se apresuró a aprovechar la oportunidad de condenar a China y al Banco Mundial al mismo tiempo.

Una delegación del banco acudió al Capitolio para apaciguar a los legisladores y se encontró allí con un mapa que ni siquiera mostraba Qinghai. Toda la provincia figuraba con el nombre de Tíbet, a pesar de que los tibetanos no eran más que uno de cada cinco en la zona. El banco se vio rodeado. Tenía enfrente, al mismo tiempo, a manifestantes estudiantiles y al ala derecha del Partido Republicano, y, aunque sus adversarios se equivocaban por completo en los datos, no había nadie dispuesto a defender la institución. En junio de 1999, el Gobierno de Clinton anunció que iba a votar contra el proyecto de Qinghai cuando llegara a la junta del Banco Mundial. Los activistas habían ganado el primer asalto.

## EL RECHAZO A LA NEGOCIACIÓN

La reacción más habitual ante este tipo de situación es que el banco debe comunicarse mejor con sus detractores y aprender a negociar con ellos. Por desgracia, se trata de una receta ingenua. Cuenta con que los

detractores están dispuestos a negociar. A diferencia de las ONGs que tienen programas de desarrollo genuinos sobre el terreno, las que se dedican a hacer campañas casi no tienen más remedio que ser radicales. Si dejan de denunciar a las grandes organizaciones, nadie les enviará dinero ni les citará en los periódicos. En parte por ese motivo y, en parte, por la simpática convicción de que nunca hay que conformarse con el *statu quo*, las ONGs, en general, no saben parar. Por más que una institución haga todo lo posible para encontrar un terreno común con los activistas, ellos siguen manifestándose ante su sede. Por supuesto, siempre hay grupos maduros como Oxfam, World Vision o el Fondo Mundial para la Naturaleza que sí aceptan la rama de olivo. Pero son las excepciones, y cooperan con enorme cautela. No quieren ser el próximo blanco de los radicales.

Este problema quedó patente en el segundo asalto de la batalla de Qinghai. Ante la noticia de que la Administración Clinton iba a bloquear el proyecto, Wolfensohn se indignó. Le preocupaban las amenazas del Congreso estadounidense de cortar las aportaciones al programa de préstamos subvencionado por el banco si el proyecto seguía adelante, porque suponía impedir la ayuda a los clientes más pobres de la institución. Le inquietaba que la publicidad adversa pudiera costarle la oportunidad de ganar el Premio Nobel de la Paz y que sus relaciones de Hollywood le dieran la espalda. Y tenía miedo de que estuviera en peligro una de sus principales victorias: desde su llegada al frente del banco, en 1995, Wolfensohn había hecho más que cualquier otro de sus predecesores para tender la mano a las ONGs. Invitaba a los críticos más ardientes del banco a cenar en su casa, se reunía con ellos en todos sus viajes e incluso les pedía consejo sobre la política del Banco Mundial. Cuando la batalla de Qinghai llegó a su punto crítico, Wolfensohn hizo todo lo posible para calmarla. Se desvivió para oír los argumentos de las ONGs y les mostró mucho más respeto que a su propia gente. Convocó al equipo responsable del proyecto en su despacho para preguntarles a quién tenía que dar la patada en primer lugar. Después de mucho rabiar y gruñir, concibió un plan que suponía encontrar un punto intermedio de acuerdo con las ONGs. Se trataba de remitir el proyecto al tribunal de inspección del banco, formado por personajes destacados que investigan hasta qué punto cada proyecto cumple los requisitos ambientales y sociales del banco.

Los activistas alegaron varios casos de incumplimiento. Dijeron, por ejemplo, que se había infringido una directriz que exigía una "acción especial" para proteger a las minorías étnicas, así como otra que disponía que los reasentamientos fueran voluntarios. Los críticos se centraron, sobre todo, en las salvaguardas ambientales. El banco había clasificado el proyecto de Qinghai dentro de la categoría B (es decir, que representaba un riesgo medio para el medio ambiente), y no en la categoría A, de alto riesgo; por consiguiente, encargó un estudio de impacto ambiental posiblemente superficial. Al remitir estas acusaciones al tribunal de inspección, Wolfensohn calculaba que la lucha política por Tíbet se convertiría en una investigación técnica sobre las directrices operativas del banco.

En un mundo sensato, esta estrategia tendría que haber apaciguado hasta cierto punto a los activistas. Sin embargo, al día siguiente de que el banco decidiera reunir el panel de inspección, dos estudiantes treparon por la fachada de la sede central del banco y desenrollaron una pancarta que decía: "El Banco Mundial aprueba el genocidio chino en Tíbet". En privado, otros grupos defensores de Tíbet mostraron su desaprobación por estas tácticas –al fin y al cabo, no existían pruebas–, pero no estaban dispuestos a hablar públicamente en contra de otros activistas. Mientras tanto, los miembros del Congreso seguían el camino trazado por las ONGs. En 1999, un subcomité de la Cámara de Representantes decidió reducir las aportaciones a la ventana de préstamos blandos del banco en 220 millones de euros.

Cuando el tribunal de inspección comenzó su investigación, no consiguió más que trasladar el ataque de los activistas al interior del edificio. El jefe del tribunal, el ecologista canadiense Jim MacNeill, estaba claramente más de acuerdo con los activistas que con los funcionarios del banco, a los que trató con una dureza propia de un fiscal. Parecía más interesado en encontrar infracciones técnicas de las políticas de salvaguardia del banco que en hacer las preguntas fundamentales: ¿Serviría el proyecto de Qinghai para reducir la pobreza? La respuesta era sí, pero daba la impresión de que al tribunal le daba lo mismo. ¿Causaría daños ambientales? No, y eso era lo importante, pero el tribunal insistió en echar por tierra los procedimientos del banco.

El informe definitivo del tribunal, entregado en abril de 2000, consistió en 160 páginas que censuraban el proyecto de Qinghai. Decía que el proyecto debía haber estado incluido en la categoría A por sus riesgos ambientales, que no se había prestado suficiente atención a las repercusiones para los nómadas mongoles y tibetanos, y que la selección de voluntarios para el reasentamiento no se hacía con limpieza, porque las entrevistas no eran confidenciales. El informe no se molestaba demasiado en saber si una evaluación ambiental de categoría A habría ofrecido razones para oponerse al proyecto o si los nómadas podían salir beneficiados con las clínicas y otras instalaciones que el proyecto hiciera posibles. No se detenía en el hecho de que, independientemente de las circunstancias en las que se hubieran realizado las entrevistas, el deseo de los campesinos de participar en los reasentamientos estaba fuera de toda duda. En junio de 2000, la dirección del banco hizo un último intento de apaciguar a las ONGs: les propuso otro año de estudios y trabajos de preparación, cuyo coste calculaba en dos millones de dólares. Sin embargo, las ONGs siguieron exigiendo que el proyecto se cancelara. En julio, la junta del banco rechazó la propuesta del gerente, y así terminó el segundo asalto de la batalla de Qinghai: China informó al banco de que iba a retirar su solicitud de financiación.

Poco después, una delegación de activistas pro-Tíbet fue a visitar a Wolfensohn. Habían oído que el Gobierno chino quería llevar adelante el proyecto de reasentamiento por su cuenta. Luego se supo que China pensaba ignorar los requisitos ambientales del banco y trasladar a más gente a la nueva zona. A las ONGs les estaba resultando difícil saber más detalles de los planes chinos, así que le preguntaron a Wolfensohn qué estaba pasando.

"¿Cómo coño voy a saber lo que hacen?", exclamó Wolfensohn. "¡Ustedes nos han sacado de allí!".

En todo el mundo se dan versiones distintas de esta misma historia. El banco elabora un proyecto razonable que, por supuesto, tiene fallos. Las ONGs se aferran a esos fallos y añaden una buena dosis de retórica incendiaria. El Banco Mundial se retira, pero el proyecto sigue adelante sin su presencia, es decir, sin sus salvaguardas sociales y ambientales. El temor a las críticas de las ONGs hace que el banco se vea obligado a seguir sus directrices de prevención al pie de la letra, lo cual supone muchos más meses y un presupuesto

mucho mayor. Según un estudio realizado por el banco en 2001, las políticas de salvaguardia de uno u otro tipo añaden a los costes totales de preparación de los proyectos entre 200 y 300 millones de euros anuales. Éste es dinero que se les quita a las poblaciones más pobres del mundo, y los retrasos subsiguientes significan más meses sin la electricidad o el agua potable que el proyecto del banco podía hacer posible; es decir, otro perjuicio más para los pobres.

Con los gastos y retrasos del banco ni siquiera salen ganando las prioridades ambientales y de derechos humanos que tanto valoran las ONGs. Debido a lo caro de tratar con el banco, los países con la opción de pedir préstamos en los mercados privados de capitales prefieren recurrir cada vez más a esta solución. Por ejemplo, China, que pidió 1.700 millones de dólares al Banco Mundial en el año 2000, sólo aceptó la mitad de ese dinero en 2001 y 2002; y la infraestructura construida por China sin la financiación del banco sufrió menos control. Es fundamental cumplir ciertas condiciones, pero, después de todos los ataques de las ONGs, el Banco Mundial ha acabado siendo un reflejo de las prioridades de los activistas, que exigen salvaguardias casi perfectas. Es decir, la principal institución de desarrollo del mundo está peligrosamente cerca de perder el contacto con las necesidades y las realidades de los países en vías de desarrollo.

Por fortuna, dentro del banco hay ya mucha gente consciente de este dilema. Después de experiencias como la de Qinghai, se han dado cuenta de que no es posible ganarse a todos los que están en contra. Por ejemplo, el banco invitó a varias ONGs a participar en una comisión encargada de establecer los criterios para la construcción de futuras presas. La comisión respondió con una lista de requisitos tan estrictos que la mayoría de las presas son imposibles de construir. A finales de 2001, un grupo dentro del banco contraatacó y convenció a la junta de que la institución no cumpliera estas recomendaciones desmesuradas. La situación del Banco Mundial se inscribe dentro de un interrogante más amplio que rodea a la globalización. En gran parte de las capitales más ricas del mundo, la política pública la deciden grupos de intereses increíblemente variados, que persiguen ciegamente unos objetivos muy concretos. Un ejército similar de activistas presiona a grandes instituciones internacionales como el banco y les exige que cedan

a determinadas preocupaciones: ningún perjuicio para los pueblos indígenas, ningún daño a los bosques tropicales, nada que pueda poner en peligro los derechos humanos, o Tíbet, o los valores democráticos. Por muy nobles que sean los motivos de los activistas, y por muchas manchas que posea el historial de las grandes instituciones, estos ataques constantes amenazan con inutilizar, no sólo el Banco Mundial, sino los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones gubernamentales de ayuda exterior. Si ocurriera tal cosa, el mundo podría perder todas las posibles virtudes que ofrecen esas organizaciones: la capacidad de alzarse por encima de la defensa de un solo objetivo y la posibilidad de enfrentarse a los problemas más terribles de la humanidad en toda su espantosa complejidad.

---

[¿Algo más?]

Las descripciones de las batallas entre las organizaciones no gubernamentales y el Banco Mundial están escritas, en su mayoría, desde la perspectiva de las ONGs. Tres ejemplos importantes de los 90 son ***Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*** (Beacon Press, Boston, 1994), de Bruce Rich, un veterano activista del grupo Defensa Ambiental; ***La religión del crédito: El Banco Mundial y su imperio secular***, de Susan George y Fabrizio Sabelli (Fundación Intermón, Barcelona, 1998), y ***Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations***, de Catherine Caufield (Henry Holt, Nueva York, 1996). Para tener un relato más equilibrado, véase el ensayo de un asesor del tribunal de inspección del banco, Robert Wade, ***Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995***, en el volumen 2 de ***The World Bank: Its First Half Century***, editado por Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (Brookings Institution Press, Washington, 1997). Uno de los primeros análisis del ascenso de las ONGs es 'Power Shift,' de Jessica T. Mathews (Foreign Affairs, enero/febrero 1997). Otro estudio muy interesante es 'The Third Force: The rise of transnational civil society', de A. M. Florini (Carnegie Endowment for Peace, Washington, 2002). Kapur estudia las consecuencias de la obstrucción del Banco Mundial por parte de las ONGs y la adopción de sus prioridades por parte de los países ricos en ***Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on 'Reforming' the MDBs*** (Harvard University, Cambridge, 2002).

Un paseo por las páginas *web* de ONGs opuestas al banco, como Friends of the Earth [Amigos de la Tierra], International Rivers Network [Red Internacional de Ríos] y Environmental Defense [Defensa Ambiental], también muestra que sigue el conflicto entre las ONGs y el banco. En 'The Use of a Trilateral Network: An Activist's Perspective on the Formation of the World Commission on Dams' (*American University International Law Review*, vol. 16, nº 6, 2001), Patrick McCully, de la Red Internacional de Ríos, ofrece un relato de primera mano sobre la pelea entre las ONGs y la Comisión de Presas del Banco Mundial.

*La guerra contra la pobreza está amenazada desde sus propias filas. Enjambres de activistas occidentales, que utilizan con habilidad los medios de comunicación, invaden los organismos de ayuda para organizar protestas y bloquear proyectos que, según ellos, explotan a los países en vías de desarrollo. Las protestas sirven para que las causas favoritas de los agitadores profesionales estén siempre en los titulares. Pero no siempre sirven a los más pobres.* [Sebastian Mallaby](#)

Un futuro incierto: un grupo de refugiados nómadas tibetanos en la provincia china de Qinghai

Image not found or type unknown

Image not found or type unknown

**Un futuro incierto:** un grupo de refugiados nómadas tibetanos en la provincia china de Qinghai, escenario de un controvertido proyecto del Banco Mundial.

El año pasado visité Uganda. Quería comprender cómo uno de los ejemplos de la desesperación africana había dado un vuelco y había reducido el número de personas que vivían bajo el umbral de pobreza casi en un 40% a lo largo de los 90. Pero además quería investigar a fondo otro aspecto. El Banco Mundial patrocinaba una presa cerca de las fuentes del Nilo, en un área muy hermosa llamada Bujagali. Las ONGs de Occidente estaban en plena rebelión: la Red Internacional de Ríos, con sede en Berkeley (California), afirmaba que el movimiento ecologista ugandés estaba indignado por el daño que iban a sufrir las cataratas de la zona y porque los pobres que vivían allí tendrían que dejar sus tierras en beneficio de una electricidad que no podían pagar. Era un enfrentamiento en la base de la lucha a propósito de la globalización. ¿Estaban actuando las ONGs como instrumento civilizado

para controlar la industrialización, en defensa de millones de pobres a los que el Banco Mundial ignoraba? ¿O estaban retrasando el combate contra la pobreza al negar una electricidad capaz de alimentar el crecimiento económico y, en definitiva, beneficiar a los pobres?

Llamé a los activistas de Berkeley y les pedí consejo. ¿Quién dirigía ese movimiento ecologista ugandés que, según ellos, estaba tan indignado? ¿Dónde estaban los aldeanos que iban a verse cruelmente desplazados por el proyecto de la presa? A las ONGs como la Red Internacional de Ríos les suele gustar mucho ayudar a los periodistas occidentales, y éstos, como acostumbran a estar muy lejos del escenario en disputa, a veces se limitan a contar lo que les dicen. Pero ahora que yo estaba en Uganda, a unas cuantas horas de coche de la futura presa, obtuve una respuesta más precavida. Lori Pottinger, la activista de Ríos Internacionales encargada de la campaña de Bujagali, explicó que sus colegas ugandeses estaban muy ocupados y que, si me dedicaba a curiosear por las aldeas cercanas al lugar propuesto para la presa, acabaría metido en líos con las autoridades.

Como no quería darme por vencido sin más, localicé a los colegas de Pottinger en Uganda por otros medios y llamé por teléfono a su oficina. Una voz amigable me invitó a ir inmediatamente. Al llegar, el joven director del grupo me dijo que me sentara y me llenó de folletos e informes que expresaban agradecimiento al patrocinio de un grupo llamado Sociedad Sueca para la Conservación de la Naturaleza. Tras media hora de charla, les hice la pregunta que me interesaba: ¿Qué tipo de organización era aquella?

**Las ONGs exigen responsabilidades al Banco Mundial, pero este organismo ya responde ante los gobiernos que constituyen su accionariado. Es la responsabilidad de las ONGs la que está en cuestión**

"Es una organización con socios", me dijeron. "¿Cuántos miembros?", pregunté. Mi anfitrión se levantó y regresó con un cuaderno azul.

"Aquí está la lista", dijo con voz triunfante. La Asociación Nacional de Ecologistas Profesionales de Uganda tenía

nada menos que 25 socios.

Mi siguiente paso fue ir a Bujagali. Me entrevisté con una socióloga ugandesa que conocía bien la región y prometió servirme de traductora. Se detuvo en un grupo de edificios al borde de la presa para saludar al representante local del Gobierno, que no sólo no llamó a la policía, sino que nos recibió con gran jovialidad. Entrevistamos a un aldeano tras otro, y todos nos dijeron lo mismo: "La gente de la presa" había ido y les había prometido unas condiciones económicas generosas, así que los aldeanos estaban muy dispuestos a aceptarlas e irse a otro sitio. Mi acompañante, la socióloga, dijo que quizá la muestra podía estar distorsionada porque sólo estábamos hablando con hombres y éstos valoraban más el dinero que la tierra, de la que se ocupaban las mujeres. De modo que entrevistamos también a varias mujeres, que mostraron asimismo una actitud favorable. Los únicos que rechazaban la presa eran los que vivían justo fuera de su perímetro. Estaban furiosos porque el proyecto no les iba a afectar, por lo que nadie les iba a pagar ninguna cantidad generosa.

Esta historia es una tragedia para Uganda. Hay clínicas y fábricas sin electricidad por culpa de unos californianos cuya idea de lo que es una crisis de energía consiste en unos cuantos apagones veraniegos. Pero es también una tragedia para la lucha contra la pobreza en todo el mundo, porque hay proyectos en docenas de países que sufren los mismos retrasos por miedo a la resistencia de los activistas. Una y otra vez, surgen grupos batalladores que, con la ayuda de Internet, difunden afirmaciones aterradoras sobre la iniquidad de los proyectos de desarrollo. Una y otra vez, las opiniones públicas occidentales, acostumbradas a las historias sobre *elefantes blancos* [proyectos superfluos o que no salen adelante y quedan abandonados] del Banco Mundial, les creen. Los legisladores europeos y el Congreso estadounidense aceptan los argumentos de las ONGs sin plantearse dudas, y los representantes de los países en la junta de gobernadores del Banco Mundial reaccionan bloqueando los fondos para proyectos que merecen la pena.

**Campoagotado:**

un tibetano mira los cultivos en bancales de Qinghai, donde la erosión del suelo ha dejado algunas zonas arruinadas para la agricultura.

Las consecuencias pueden ser ridículamente irónicas. Las ONGs aseguran que trabajan para ayudar a los pobres, pero muchas de sus campañas les perjudican. Aseguran que protegen el medio ambiente, pero, al obligar al Banco Mundial a retirarse de proyectos delicados, hacen que los planes sigan adelante sin las salvaguardas ambientales que el banco les habría obligado a respetar. Asimismo, las ONGs pretenden exigir responsabilidades al Banco Mundial, pero el banco ya responde ante los gobiernos que constituyen su accionariado; es la responsabilidad de las ONGs la que está en cuestión. Además, las ofensivas emprendidas por los grupos activistas, a veces, no tienen ninguna base real. Si esto parece una exageración, no hay más que ver lo ocurrido con un proyecto contra la pobreza en la provincia china occidental de Qinghai.

**FUERA LA PRESA**

En abril de 1999, sin que pareciera haber nada polémico, el Banco Mundial completó las negociaciones sobre un proyecto que iba a llevarse a cabo en Qinghai. En aquel momento, China era el *cliente estrella* del banco, después de haber sacado a unos doscientos millones de personas de la pobreza durante

los 10 años anteriores. El proyecto de Qinghai tenía previsto trasladar a unos 58.000 campesinos de unas colinas reseca a otra zona de la provincia regada por una pequeña presa. Los ingresos de los campesinos subirían, de unos veinte céntimos al día, a una cifra que les permitiría subsistir. El día en el que se cerraron las negociaciones para el préstamo, el director de proyecto del banco, Petros Aklilu, recibió una llamada de la Red de Información sobre Tíbet, en Londres. Qinghai limita con la división administrativa china conocida como Región Autónoma de Tíbet. Como la zona abarca parte del Tíbet histórico y, de los cinco millones de habitantes de Qinghai, un millón son tibetanos, el interés de los grupos de observación de Tíbet no era extraño. Aklilu explicó que el programa beneficiaría a los 3.500 tibetanos que iban a trasladarse a las nuevas tierras de regadío y que los que decidieran quedarse sufrirían menos presión demográfica. En resumen, aunque la política de China respecto a Tíbet era abominable, el proyecto del banco iba a ayudar a los tibetanos. Aklilu colgó el teléfono y se olvidó de la conversación.

Pronto no tuvo más remedio que recordarla. Unos días después, la Red de Información sobre Tíbet publicó una información, en su boletín, sobre un "controvertido" proyecto del Banco Mundial que iba a "afectar drásticamente la demografía" de Qinghai al trasladar a personas de etnia china a una región tibetana. Era una afirmación muy extraña. En primer lugar, en la zona inmediata de asentamiento no vivían tibetanos. Los más cercanos eran 276 pastores nómadas (el banco los había contado con cuidado) que inveraban a 55 kilómetros al sur del proyecto. Segundo, Qinghai era parte de China desde la misma época en la que Estados Unidos obtuvo su independencia. Pero la Red de Información sobre Tíbet no se desanimó. "El traslado de población de áreas chinas a zonas tradicionales de Tíbet se ha convertido en una gran preocupación para los tibetanos", decía el boletín del grupo en tono siniestro.

En el plazo de unas semanas, los activistas de Londres habían creado una coalición internacional, con gente perteneciente a las diversas legiones del ejército anti-Banco Mundial: grupos ecologistas opuestos

a las presas, grupos de derechos humanos opuestos a los reasentamientos, otros grupos que se oponían a la cooperación con China. Los representantes de 59 organizaciones enviaron una larga carta al presidente del Banco Mundial, Jim Wolfensohn, para protestar por el traslado de "campesinos chinos a un área tradicionalmente tibetana". Los activistas inundaron el banco con correos electrónicos y faxes, Washington se llenó de carteles contra la institución y un grupo de activistas tibetanos acampó ante la sede central. Un miembro del grupo de rap Beastie Boys declaró que el préstamo del banco iba a provocar "la destrucción de los pueblos tibetanos". A pesar de que no era verdad, los activistas ganaron rápidamente aliados en Hollywood y en el Congreso estadounidense, empezando por el actor Richard Gere, que acababa de hacer de narrador en un documental sobre Tíbet, y la representante demócrata Nancy Pelosi, de California. El 15 de junio de 1999, un comunicado de prensa que anunciaba la aparición conjunta de Pelosi y un músico pro-Tíbet afirmaba que el banco proyectaba trasladar a "60.000 personas de etnia china" a Qinghai, pese a que los chinos no constituían más que el 40% de los 58.000 colonos y no iban a trasladarse a Qinghai, sino a reasentarse dentro de la provincia. Sesenta congresistas enviaron una protesta formal a Wolfensohn y el senador Jesse Helms, un político republicano de extrema derecha, se apresuró a aprovechar la oportunidad de condenar a China y al Banco Mundial al mismo tiempo.

Una delegación del banco acudió al Capitolio para apaciguar a los legisladores y se encontró allí con un mapa que ni siquiera mostraba Qinghai. Toda la provincia figuraba con el nombre de Tíbet, a pesar de que los tibetanos no eran más que uno de cada cinco en la zona. El banco se vio rodeado. Tenía enfrente, al mismo tiempo, a manifestantes estudiantiles y al ala derecha del Partido Republicano, y, aunque sus adversarios se equivocaban por completo en los datos, no había nadie dispuesto a defender la institución. En junio de 1999, el Gobierno de Clinton anunció que iba a votar contra el proyecto de Qinghai cuando llegara a la junta del Banco Mundial. Los activistas habían ganado el primer asalto.

## EL RECHAZO A LA NEGOCIACIÓN

La reacción más habitual ante este tipo de situación es que el banco debe comunicarse mejor con sus detractores y aprender a negociar con ellos. Por desgracia, se trata de una receta ingenua. Cuenta con que los

detractores están dispuestos a negociar. A diferencia de las ONGs que tienen programas de desarrollo genuinos sobre el terreno, las que se dedican a hacer campañas casi no tienen más remedio que ser radicales. Si dejan de denunciar a las grandes organizaciones, nadie les enviará dinero ni les citará en los periódicos. En parte por ese motivo y, en parte, por la simpática convicción de que nunca hay que conformarse con el *statu quo*, las ONGs, en general, no saben parar. Por más que una institución haga todo lo posible para encontrar un terreno común con los activistas, ellos siguen manifestándose ante su sede. Por supuesto, siempre hay grupos maduros como Oxfam, World Vision o el Fondo Mundial para la Naturaleza que sí aceptan la rama de olivo. Pero son las excepciones, y cooperan con enorme cautela. No quieren ser el próximo blanco de los radicales.

Este problema quedó patente en el segundo asalto de la batalla de Qinghai. Ante la noticia de que la Administración Clinton iba a bloquear el proyecto, Wolfensohn se indignó. Le preocupaban las amenazas del Congreso estadounidense de cortar las aportaciones al programa de préstamos subvencionado por el banco si el proyecto seguía adelante, porque suponía impedir la ayuda a los clientes más pobres de la institución. Le inquietaba que la publicidad adversa pudiera costarle la oportunidad de ganar el Premio Nobel de la Paz y que sus relaciones de Hollywood le dieran la espalda. Y tenía miedo de que estuviera en peligro una de sus principales victorias: desde su llegada al frente del banco, en 1995, Wolfensohn había hecho más que cualquier otro de sus predecesores para tender la mano a las ONGs. Invitaba a los críticos más ardientes del banco a cenar en su casa, se reunía con ellos en todos sus viajes e incluso les pedía consejo sobre la política del Banco Mundial. Cuando la batalla de Qinghai llegó a su punto crítico, Wolfensohn hizo todo lo posible para calmarla. Se desvivió para oír los argumentos de las ONGs y les mostró mucho más respeto que a su propia gente. Convocó al equipo responsable del proyecto en su despacho para preguntarles a quién tenía que dar la patada en primer lugar. Después de mucho rabiar y gruñir, concibió un plan que suponía encontrar un punto intermedio de acuerdo con las ONGs. Se trataba de remitir el proyecto al tribunal de inspección del banco, formado por personajes destacados que investigan hasta qué punto cada proyecto cumple los requisitos ambientales y sociales del banco.

Los activistas alegaron varios casos de incumplimiento. Dijeron, por ejemplo, que se había infringido una directriz que exigía una "acción especial" para proteger a las minorías étnicas, así como otra que disponía que los reasentamientos fueran voluntarios. Los críticos se centraron, sobre todo, en las salvaguardas ambientales. El banco había clasificado el proyecto de Qinghai dentro de la categoría B (es decir, que representaba un riesgo medio para el medio ambiente), y no en la categoría A, de alto riesgo; por consiguiente, encargó un estudio de impacto ambiental posiblemente superficial. Al remitir estas acusaciones al tribunal de inspección, Wolfensohn calculaba que la lucha política por Tíbet se convertiría en una investigación técnica sobre las directrices operativas del banco.

En un mundo sensato, esta estrategia tendría que haber apaciguado hasta cierto punto a los activistas. Sin embargo, al día siguiente de que el banco decidiera reunir el panel de inspección, dos estudiantes treparon por la fachada de la sede central del banco y desenrollaron una pancarta que decía: "El Banco Mundial aprueba el genocidio chino en Tíbet". En privado, otros grupos defensores de Tíbet mostraron su desaprobación por estas tácticas –al fin y al cabo, no existían pruebas–, pero no estaban dispuestos a hablar públicamente en contra de otros activistas. Mientras tanto, los miembros del Congreso seguían el camino trazado por las ONGs. En 1999, un subcomité de la Cámara de Representantes decidió reducir las aportaciones a la ventana de préstamos blandos del banco en 220 millones de euros.

Cuando el tribunal de inspección comenzó su investigación, no consiguió más que trasladar el ataque de los activistas al interior del edificio. El jefe del tribunal, el ecologista canadiense Jim MacNeill, estaba claramente más de acuerdo con los activistas que con los funcionarios del banco, a los que trató con una dureza propia de un fiscal. Parecía más interesado en encontrar infracciones técnicas de las políticas de salvaguardia del banco que en hacer las preguntas fundamentales: ¿Serviría el proyecto de Qinghai para reducir la pobreza? La respuesta era sí, pero daba la impresión de que al tribunal le daba lo mismo. ¿Causaría daños ambientales? No, y eso era lo importante, pero el tribunal insistió en echar por tierra los procedimientos del banco.

El informe definitivo del tribunal, entregado en abril de 2000, consistió en 160 páginas que censuraban el proyecto de Qinghai. Decía que el proyecto debía haber estado incluido en la categoría A por sus riesgos ambientales, que no se había prestado suficiente atención a las repercusiones para los nómadas mongoles y tibetanos, y que la selección de voluntarios para el reasentamiento no se hacía con limpieza, porque las entrevistas no eran confidenciales. El informe no se molestaba demasiado en saber si una evaluación ambiental de categoría A habría ofrecido razones para oponerse al proyecto o si los nómadas podían salir beneficiados con las clínicas y otras instalaciones que el proyecto hiciera posibles. No se detenía en el hecho de que, independientemente de las circunstancias en las que se hubieran realizado las entrevistas, el deseo de los campesinos de participar en los reasentamientos estaba fuera de toda duda. En junio de 2000, la dirección del banco hizo un último intento de apaciguar a las ONGs: les propuso otro año de estudios y trabajos de preparación, cuyo coste calculaba en dos millones de dólares. Sin embargo, las ONGs siguieron exigiendo que el proyecto se cancelara. En julio, la junta del banco rechazó la propuesta del gerente, y así terminó el segundo asalto de la batalla de Qinghai: China informó al banco de que iba a retirar su solicitud de financiación.

Poco después, una delegación de activistas pro-Tíbet fue a visitar a Wolfensohn. Habían oído que el Gobierno chino quería llevar adelante el proyecto de reasentamiento por su cuenta. Luego se supo que China pensaba ignorar los requisitos ambientales del banco y trasladar a más gente a la nueva zona. A las ONGs les estaba resultando difícil saber más detalles de los planes chinos, así que le preguntaron a Wolfensohn qué estaba pasando.

"¿Cómo coño voy a saber lo que hacen?", exclamó Wolfensohn. "¡Ustedes nos han sacado de allí!".

En todo el mundo se dan versiones distintas de esta misma historia. El banco elabora un proyecto razonable que, por supuesto, tiene fallos. Las ONGs se aferran a esos fallos y añaden una buena dosis de retórica incendiaria. El Banco Mundial se retira, pero el proyecto sigue adelante sin su presencia, es decir, sin sus salvaguardas sociales y ambientales. El temor a las críticas de las ONGs hace que el banco se vea obligado a seguir sus directrices de prevención al pie de la letra, lo cual supone muchos más meses y un presupuesto

mucho mayor. Según un estudio realizado por el banco en 2001, las políticas de salvaguardia de uno u otro tipo añaden a los costes totales de preparación de los proyectos entre 200 y 300 millones de euros anuales. Éste es dinero que se les quita a las poblaciones más pobres del mundo, y los retrasos subsiguientes significan más meses sin la electricidad o el agua potable que el proyecto del banco podía hacer posible; es decir, otro perjuicio más para los pobres.

Con los gastos y retrasos del banco ni siquiera salen ganando las prioridades ambientales y de derechos humanos que tanto valoran las ONGs. Debido a lo caro de tratar con el banco, los países con la opción de pedir préstamos en los mercados privados de capitales prefieren recurrir cada vez más a esta solución. Por ejemplo, China, que pidió 1.700 millones de dólares al Banco Mundial en el año 2000, sólo aceptó la mitad de ese dinero en 2001 y 2002; y la infraestructura construida por China sin la financiación del banco sufrió menos control. Es fundamental cumplir ciertas condiciones, pero, después de todos los ataques de las ONGs, el Banco Mundial ha acabado siendo un reflejo de las prioridades de los activistas, que exigen salvaguardias casi perfectas. Es decir, la principal institución de desarrollo del mundo está peligrosamente cerca de perder el contacto con las necesidades y las realidades de los países en vías de desarrollo.

Por fortuna, dentro del banco hay ya mucha gente consciente de este dilema. Después de experiencias como la de Qinghai, se han dado cuenta de que no es posible ganarse a todos los que están en contra. Por ejemplo, el banco invitó a varias ONGs a participar en una comisión encargada de establecer los criterios para la construcción de futuras presas. La comisión respondió con una lista de requisitos tan estrictos que la mayoría de las presas son imposibles de construir. A finales de 2001, un grupo dentro del banco contraatacó y convenció a la junta de que la institución no cumpliera estas recomendaciones desmesuradas. La situación del Banco Mundial se inscribe dentro de un interrogante más amplio que rodea a la globalización. En gran parte de las capitales más ricas del mundo, la política pública la deciden grupos de intereses increíblemente variados, que persiguen ciegamente unos objetivos muy concretos. Un ejército similar de activistas presiona a grandes instituciones internacionales como el banco y les exige que cedan

a determinadas preocupaciones: ningún perjuicio para los pueblos indígenas, ningún daño a los bosques tropicales, nada que pueda poner en peligro los derechos humanos, o Tíbet, o los valores democráticos. Por muy nobles que sean los motivos de los activistas, y por muchas manchas que posea el historial de las grandes instituciones, estos ataques constantes amenazan con inutilizar, no sólo el Banco Mundial, sino los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones gubernamentales de ayuda exterior. Si ocurriera tal cosa, el mundo podría perder todas las posibles virtudes que ofrecen esas organizaciones: la capacidad de alzarse por encima de la defensa de un solo objetivo y la posibilidad de enfrentarse a los problemas más terribles de la humanidad en toda su espantosa complejidad.

---

[¿Algo más?]

Las descripciones de las batallas entre las organizaciones no gubernamentales y el Banco Mundial están escritas, en su mayoría, desde la perspectiva de las ONGs. Tres ejemplos importantes de los 90 son ***Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*** (Beacon Press, Boston, 1994), de Bruce Rich, un veterano activista del grupo Defensa Ambiental; ***La religión del crédito: El Banco Mundial y su imperio secular***, de Susan George y Fabrizio Sabelli (Fundación Intermón, Barcelona, 1998), y ***Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations***, de Catherine Caufield (Henry Holt, Nueva York, 1996). Para tener un relato más equilibrado, véase el ensayo de un asesor del tribunal de inspección del banco, Robert Wade, ***Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995***, en el volumen 2 de ***The World Bank: Its First Half Century***, editado por Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb (Brookings Institution Press, Washington, 1997). Uno de los primeros análisis del ascenso de las ONGs es 'Power Shift,' de Jessica T. Mathews (Foreign Affairs, enero/febrero 1997). Otro estudio muy interesante es 'The Third Force: The rise of transnational civil society', de A. M. Florini (Carnegie Endowment for Peace, Washington, 2002). Kapur estudia las consecuencias de la obstrucción del Banco Mundial por parte de las ONGs y la adopción de sus prioridades por parte de los países ricos en ***Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on 'Reforming' the MDBs*** (Harvard University, Cambridge, 2002).

Un paseo por las páginas *web* de ONGs opuestas al banco, como Friends of the Earth [Amigos de la Tierra], International Rivers Network [Red Internacional de Ríos] y Environmental Defense [Defensa Ambiental], también muestra que sigue el conflicto entre las ONGs y el banco. En 'The Use of a Trilateral Network: An Activist's Perspective on the Formation of the World Commission on Dams' (*American University International Law Review*, vol. 16, nº 6, 2001), Patrick McCully, de la Red Internacional de Ríos, ofrece un relato de primera mano sobre la pelea entre las ONGs y la Comisión de Presas del Banco Mundial.

---

Sebastian Mallaby es columnista y editorialista de The Washington Post. Este artículo es una adaptación del libro *World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations* (Penguin Press, Nueva York, 2004).

**Fecha de creación**

11 septiembre, 2007