

UC Santa Cruz

Reprint Series

Title

Introduccion: El Panel de Inspeccion y su Contexto

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/20h4k1h2>

Author

Fox, Jonathan A

Publication Date

2005

Peer reviewed

Traducción de
SARA COSTA-SENGERA
FLORENCIA RODRÍGUEZ
CECILIA DELLA CROCE

**DERECHO A EXIGIR
RESPUESTAS**
**Reclamos de la sociedad civil
ante el Panel de Inspección
del Banco Mundial**

compilado por
**Dana Clark,
Jonathan Fox y
Kay Treakle**





Siglo veintiuno editores Argentina s.a.

TUCUMÁN 1621 7° N (C1050AAG), BUENOS AIRES, REPUBLICA ARGENTINA

Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D.F.

Clark, Dana (comp.)

Derecho a exigir respuestas: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial - (Compilado por Dana Clark, Jonathan Fox y Kay Treakle) - 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005 - 360 p.; 23x16 cm

Traducción de: Sara Costa-Sengera, Florencia Rodríguez y Cecilia Della Croce

ISBN 987-1220-30-8

1. Derechos humanos. - I. Título.

CDD 323

Título original: *Demanding Accountability. Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*

© 2003, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Edición en español al cuidado de Jimena Gorrote

Imágenes de portada: Archivo Koinonia (*Movilización de trabajadores rurales en Petrolândia, Campamento de trabajadoras rurales reivindicando derechos*), y Archivo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

© 2005, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

ISBN 987-1220-30-8

Impreso en Artes Gráficas Delsur, Alte. Solier 2450, Avellaneda, en el mes de noviembre de 2005

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en la Argentina - Made in Argentina

Índice

SIGLAS
NÓMINA DE AUTORES
PRÓLOGO, por Víctor Abramovich

11
13
17

INTRODUCCIÓN: EL PANEL DE INSPECCIÓN Y SU CONTEXTO
por Jonathan Fox

19

Oleadas de protestas y respuestas políticas
La construcción política de los estándares internacionales en materia social y ambiental

24

Ámbitos de cambio: ¿Cuál es el más efectivo?
Resumen del libro

26

30

34

I. FUNCIONAMIENTO DEL PANEL DE INSPECCIÓN DEL BANCO MUNDIAL
por Dana Clark

41

Orígenes: ¿cómo surgió el Panel?

43

43

47

49

53

56

56

59

60

63

64

Las presiones externas: la campaña del Narmada y la Comisión Morse
Crisis de desempeño interno: la cultura de la aprobación
Un punto de convergencia: la demanda de una reforma institucional
Introducción al Panel de Inspección
La evolución del proceso del Panel

Los primeros años: la resistencia institucional a la rendición de cuentas
El Panel se adapta a un ambiente hostil

La evaluación de 1998-1999: un punto de inflexión
La historia reciente: cambian los aires

Conclusión

2. EL PROYECTO HIDROELÉCTRICO ARUN III DE NEPAL
por Richard E. Bissell

67

Antecedentes

67

70

75

77

82

85

Los orígenes de la denuncia
El apoyo a la presentación de la solicitud de inspección
Las reacciones de los poderosos
Efectos del proceso originado por la denuncia ante el Panel
Cambios institucionales

3. La denuncia ante el Panel de Inspección por el proyecto Planaflo: oportunidades y desafíos para la sociedad civil de Rondônia, Brasil <i>por Maria Guadalupe Moog Rodrigues</i>	89
Innovaciones en una lucha de larga data: el dilema entre desarrollo y protección del medio ambiente	91
Tensiones en el ámbito local	92
La crisis de legitimidad de la Red de Rondônia	95
Denuncia ante el Panel de Inspección por el proyecto Planaflo	98
El impacto de la denuncia: desafíos y oportunidades en Rondônia	99
Respuestas institucionales a la presentación por el proyecto Planaflo	99
La denuncia ante el Panel de Inspección y el poder político de las organizaciones de la sociedad civil de Rondônia	103
El PAIC: conquistas y desafíos	105
Conclusiones	110
4. LECCIONES DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO YACYRETÁ - ARGENTINA/PARAGUAY RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL BANCO MUNDIAL: ¿QUÉ HACE FALTA? <i>por Kay Treatle y Elías Díaz Peña</i>	113
Antecedentes sobre Yacyretá	114
Las presentaciones ante el Panel de Inspección del Banco Mundial y del BID	118
Fase 1: El Panel recomienda una inspección	120
Fase 2: La pelota en la cancha del Directorio	120
Fase 3: El Panel abre un espacio nuevo para los damnificados por Yacyretá	122
Fase 4: Maten al mensajero	123
Mentiras y relaciones públicas	125
Una visita de campo muy impactante	130
Sin rendición de cuentas, el avance es mínimo	131
Conclusión	133
La responsabilidad institucional sigue siendo una ilusión	133
La participación activa de la sociedad civil internacional es esencial	134
El proceso del Panel promueve la participación de los ciudadanos	135
5. LA EXPERIENCIA DEL PUENTE JAMUNA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS <i>por Majibul Haq Dahi</i>	137
Un sueño hecho realidad: El Puente Jamuna	137
La vida en los chars	139
El efecto del Puente Jamuna sobre los charreños	140
Se ignoró a los charreños	140
El papel de Jamuna Char Integrated Development Project	141
El origen de la presentación	142
Intentos frustrados de llamar la atención del Banco Mundial y de las autoridades del proyecto	142
Las dificultades de la presentación: falta de acceso a la información	143
La preparación de la solicitud	144
La solicitud ante el Panel de Inspección	145
Reacción contra JCDP	147
La respuesta de la Gerencia del Banco: un plan de acción	148
La evaluación preliminar que el Panel hizo de la presentación y la respuesta de la Gerencia	150

La respuesta de los charreños al proceso de la denuncia	152
Compensación para las personas afectadas por la erosión e inundaciones: los beneficios no llegan a los de abajo	152
La situación se deteriora sin que exista una supervisión efectiva	154
Control insuficiente	155
Efectos locales del proceso de la denuncia	156
Conclusión	157

6. EL LEGADO DEL BÍO-BÍO: REFORMAS INSTITUCIONALES Y PROMESAS INCUMPLIDAS EN LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL <i>por David Hunter, Cristián Opazo y Marcos Orellana</i>	159
¿Qué está en juego en el Bío-Bío?	160
La última frontera de los mapuches	160
Amenazas a un ecosistema único	161
La campaña internacional para defender al Bío-Bío y los pehuenches	162
El contexto nacional	162
Se organiza la oposición a las represas	163
La campaña para evitar la aprobación del préstamo de la CFI	167
La denuncia ante el Panel de Inspección	170
La evaluación independiente	174
Las conclusiones de la revisión independiente	175
La Fundación Pehuén y el Informe Downing	177
La respuesta de la CFI: muy poco y muy tarde	179
El lavado de imagen de la CFI	180
Revisión interna de asuntos ambientales y sociales	181
Divulgación de información y confidencialidad comercial	181
Conclusión. Reformas institucionales y promesas incumplidas	182
Impactos internacionales	183
Impactos nacionales	183
Impactos locales	184
Epílogo	185
	187

7. PRESENTACIONES ANTE EL PANEL DE INSPECCIÓN POR PROYECTOS EN BRASIL <i>por Aurélio Vianna Jr.</i>	189
El uso del Panel de Inspección refleja un aprendizaje social y político	189
Planaflo: ejercer presión sobre el Banco y aprovechar los cambios en la política nacional	193
Las OSC brasileñas mejoran su comprensión del Banco Mundial y del Panel: Red Brasil y el oficial de enlace del Banco	196
La nueva estrategia de la Red Brasil: más allá del efecto búmeran	197
Itaparica: cómo utilizar al Panel como parte de una campaña nacional	199
"Cédula da Terra": el proceso del Panel como instrumento en la campaña del Foro Nacional por la Reforma Agraria	200
Itaparica: la desesperación y el reclamo por un proyecto que parecía ser considerado, por lo menos por el Panel, como obsoleto	204
"Cédula da Terra": el segundo intento	205
Conclusión	207

La presentación de una denuncia ante el Panel de Inspección requiere una campaña o debe ser parte de una	209
Los debates sobre las políticas de transparencia y responsabilidad deben abordar el sistema de conducción y administración del Banco Mundial	209
Para usar el Panel de Inspección es necesario conciliar la lógica política local, nacional y transnacional	210
8. SINGRAULI: UNA LUCHA FRUSTRADA <i>por Dana Clark</i>	211
El papel del Banco Mundial en Singrauli	212
Cuestionar el reasentamiento, cuestionar al Banco Mundial	213
El préstamo de 1993: producción en aumento y promesas vacías de mitigación ambiental y social	214
La "capital energética de la India"	215
El tejido social se hace pedazos	216
Los vecinos de Mithini se resisten a un reasentamiento injusto	219
La presentación	221
La respuesta: más represión	223
La Gerencia del Banco admite violaciones a las políticas y fallas en la rehabilitación	224
La visita de campo del Panel y su recomendación de investigar	225
Las tumultuosas reuniones del Directorio en septiembre de 1997	226
El análisis administrativo del Panel de Inspección y su informe final: "víctimas en lugar de beneficiarios"	228
El Panel de Control Independiente	229
Últimas noticias desde Mithini	232
Conclusión	233
9. LAS CLÁUSULAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PRÉSTAMOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL DEL BANCO MUNDIAL. EL CASO DEL PLAN ALIMENTARIO PRO-HUERTA <i>por Victor Abramovich</i>	235
La cláusula de protección social en el crédito especial de ajuste estructural para la Argentina	238
El programa alimentario Pro-Huerta y los programas sociales garantizados	239
El recorte presupuestario del programa Pro-Huerta	241
La organización del reclamo: el contacto de los técnicos y beneficiarios con el CELS	242
Principales argumentos de la denuncia ante la Dirección Subregional del Banco Mundial	245
Principales argumentos de la denuncia ante el Panel de Inspección del Banco Mundial	247
Reacciones de los diversos actores posteriores a la denuncia e informe del Panel de Inspección	250
El informe del Panel de Inspección	253
Conclusiones	255

10. PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN CHINA OCCIDENTAL
por Dana Clark y Kay Treatle

Antecedentes del proyecto	257
El escenario político	258
Voces contrarias	260
Se lanza una campaña	261
El Banco Mundial hace la vista gorda	264
La política de evaluación ambiental	265
Las políticas sobre pueblos indígenas	266
Las políticas sobre reasentamientos involuntarios	267
Evaluaciones sociales deficientes	268
La respuesta del Banco ante la preocupación pública	270
Se profundiza la crisis	270
La denuncia ante el Panel de Inspección	272
La posición de China	273
La reunión de Directorio del 24 de junio de 1999	274
La situación se agrava: promesas rotas y una espalda quebrada	276
La investigación del Panel de Inspección	278
El informe del Panel	280
El Panel documenta un "ambiente de temor"	281
"En China, las cosas se hacen de otro modo"	281
Respuesta de la Gerencia: es posible corregir el proyecto	282
¡Victoria!	283
Las consecuencias inmediatas	287
¿Habría sido mejor que el Banco participara?	288
Conclusión	288
Cambio estructural y posturas encontradas en el Banco Mundial	289
Cuestionamientos a la influencia de la sociedad civil sobre el Banco	290
En menor escala, el proyecto sigue adelante	292

11. APRENDIZAJES

<i>por Kay Treatle, Jonathan Fox, Dana Clark</i>	295
Las denuncias y las tendencias que revelan	296
¿Qué tipos de proyectos tienden a ser objeto de denuncias?	296
¿Cuáles fueron las violaciones a las políticas que se denunciaron?	296
¿Qué actores de la sociedad civil estuvieron al frente de las denuncias?	298
¿Cómo reaccionaron los poderosos?	301
<i>El Banco Mundial</i>	301
<i>Respuestas a las denuncias en los distintos países</i>	305
El impacto del Panel sobre los proyectos	306
Restricciones al proceso del Panel	311
El impacto del Panel sobre la institución	315
<i>La aversión al riesgo como elemento disuasivo</i>	318
<i>Desde la "conversión de políticas" hasta "más allá del acatamiento"</i>	319
<i>El "efecto neta" del Panel sobre las políticas</i>	321
El impacto del Panel sobre las reformas relacionadas con la rendición de cuentas en otras instituciones financieras internacionales	322

12. PROPUESTAS FINALES

por Jonathan Fox y Kay Treatle

- 325 El Panel de Inspección crea un proceso que permite que la institución responda por sus actos frente a la sociedad civil y trasciende los tradicionales mecanismos multilaterales de rendición de cuentas centrados en los Estados
- 326 La mayoría de las denuncias ante el Panel fueron presentadas por personas directamente afectadas y sus aliados del sur, lo que sugiere que el proceso cumplió en gran medida con su objetivo de "iniciarse en los ciudadanos"
- 327 Las denuncias ante el Panel tuvieron efectos concretos en los proyectos y políticas del Banco Mundial
- 328 El proceso del Panel de Inspección despliega transparencia en dos direcciones a la vez, exponiendo ante el público casos de violaciones de políticas e internamente al personal responsable frente a sus colegas
- 330 Aunque la mayoría de las denuncias ante el Panel se refirieron a proyectos de infraestructura, algunos ampliaron el alcance del proceso hacia proyectos de desarrollo sostenible y ajuste estructural
- 330 La cantidad de denuncias presentadas hasta ahora ante el Panel representa solamente una fracción de los proyectos potencialmente controvertidos
- 332 La experiencia del Panel sugiere que tener "un pie en el umbral de la puerta" es muy diferente de "sentarse a la mesa"
- 333 La responsabilidad del Banco Mundial: la situación a largo plazo

ÍNDICE ONOMÁSTICO Y TEMÁTICO

Siglas

ADB	Asian Development Bank
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIC	Bank Information Center
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAO	Ombudsman/Asesor en materia de observancia (Corporación Financiera Internacional)
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIEL	Center for International Environmental Law
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
EBY	Entidad Binacional Yacretá
EDF	Environmental Defense Fund (ahora conocido como Environmental Defense)
FOE	Friends of the Earth/Amigos de la Tierra
GABB	Grupo de Acción por el Bio-Bío
GTE	Gobierno Tibetano en el Exilio
IRN	International Rivers Network
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
NTPC	National Thermal Power Corporation
OD	Directiva Operacional (del Banco Mundial)
OMGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG,	Organización No Gubernamental
OP	Política Operacional (del Banco Mundial)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Panel de Inspección es una instancia pública del Banco Mundial que actúa de manera independiente y fiscaliza el cumplimiento de las normas de procedimiento que rigen la actuación de los funcionarios del Banco.

El presente libro se avoca principalmente al estudio de los casos más resonantes presentados ante el Panel de Inspección. Este análisis da cuenta de los vaivenes de la historia del Panel, sus limitaciones y algunos de los importantes resultados alcanzados. El libro describe las novedosas estrategias puestas en práctica por las organizaciones sociales para proteger y demandar derechos en estos escenarios internacionales.

Esperamos que la publicación en español de este libro contribuya a un conocimiento pormenorizado del mecanismo del Panel, y de su eventual utilización como otra de las instancias internacionales disponibles para reclamar la protección de derechos. También anhelamos que contribuya a la labor académica de investigación y reflexión sobre el papel de las instituciones financieras y el impacto de sus políticas.

VÍCTOR ABRAMOVICH

Director Ejecutivo

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

Introducción: el Panel de Inspección y su contexto

por Jonathan Fox

El debate político mundial sobre el futuro de las instituciones económicas internacionales provoca tanto protestas como propuestas de cambio. La acción, cada vez más extendida, de la sociedad civil ha colocado los temas de la justicia social y ambiental en la agenda internacional, llevando a que los responsables de formular políticas públicas, tanto oficiales como no oficiales, respondan por medio de un número cada vez mayor de innovaciones institucionales. Algunas de éstas quizá resulten inconducentes, mientras que otras pueden ser potencialmente significativas en tanto abonan el terreno para nuevas modificaciones. El presente libro analiza una de esas reformas, un mecanismo público de rendición de cuentas impulsado por la sociedad civil, denominado Panel de Inspección del Banco Mundial.

Anticipando el actual debate sobre la globalización económica, hace por lo menos dos décadas que el Banco Mundial ha venido siendo el blanco de protestas internacionales. La influencia global que tiene el Banco lo ha convertido en un objetivo estratégico para las campañas en materia de interés público que buscan vincular las luchas locales contra estrategias de desarrollo de elevado costo social y ambiental a aquellas que se dan en el ámbito global. En dicho proceso se han formado coaliciones en las que, trascendiendo fronteras y causas, se complementan movilizaciones masivas y acciones directas con campañas mediáticas y propuestas alternativas de analistas políticos, lo que suele fortalecer a todas las partes. En este contexto, donde una gran diversidad de actores de la sociedad civil involucrados cuestionan el modelo dominante de desarrollo, el Banco Mundial tiene un papel clave al influir en la "es-

estructura de oportunidad política" global para la acción conjunta que realizan aquellos.¹

En otros tiempos, a los líderes de las instituciones internacionales dominantes les hubiera resultado impensable la idea de actuar en forma transparente y asumir públicamente sus responsabilidades socioambientales.² Pero la constante presión pública de las campañas en favor de los derechos humanos, el medio ambiente y la justicia social está llevando a que una gran cantidad de instituciones internacionales y nacionales comience a aceptar, hasta cierto punto, estos objetivos.

¿Cuál es la diferencia en la práctica de que instituciones internacionales poderosas tengan que rendir cuentas (al menos en ciertos casos) por haber violado sus propias reglas? El mecanismo del Panel de Inspección permite que personas directamente afectadas por un proyecto financiado por el Banco Mundial presenten un reclamo y soliciten una investigación independiente que evalúe si el Banco ha cumplido o no con sus propias políticas ambientales y sociales. Este libro contribuye al tema con un análisis del funcionamiento del Panel en la práctica; discute, entre otras, las fortalezas y debilidades de este mecanismo a través del estudio de casos que representan reclamos clave durante la breve historia de éste. Estos casos, de por sí originales, muestran cómo actores de la sociedad civil local, nacional e internacional se movilizan para responsabilizar al Banco Mundial por haber incumplido sus propios compromisos en la lucha contra la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible. Esta metodología centrada en el análisis de casos permite al lector arribar a sus propias conclusiones respecto de si el Panel de Inspección puede, y en tal caso de qué manera, cumplir con su papel de sostén político en el arduo camino que constituye la búsqueda de una mayor representación directa y ser una voz más sólida para gente (actualmente) excluida de las decisiones políticas.

El presente libro es el resultado del trabajo conjunto de activistas y analistas interesados en aprender de "la política de la rendición de cuentas o el esfuerzo por hacer que actores poderosos respondan por las políticas o principios que han establecido previamente".³ La expresión *rendición de cuentas* se refiere

¹ La estructura de la oportunidad política es una idea central de la sociología política, que se refiere a los factores contextuales que alientan o desalientan tipos específicos de protesta y acción colectiva desde abajo. Por ejemplo, las amenazas comunes, el conjunto de posibles aliados, los grados y probabilidades de represión, así como las divisiones o la competencia que existe entre las élites, son todos factores muy relevantes. Véase un análisis general del tema en Sidney Tarrow, *Power in Movement*, 2ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

² El término *transparencia* se refiere en este contexto al acceso público a la información sobre las instituciones y sus actividades, mientras que la expresión *rendición de cuentas* se suele entender como la posibilidad de que las instituciones respondan públicamente por sus actividades. La transparencia es una condición necesaria pero no suficiente para la rendición de cuentas.

³ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 16. El Panel de Inspección es un subconjunto dentro de una categoría cada vez mayor de organismos que velan por el respeto del equilibrio de poderes, en algunos casos conocidos co-

re al proceso de hacer que los actores sean responsables de sus propios actos. Esto implica que *respondan* por sus actos, habitualmente por medio de mecanismos formales en los que sus acciones se evalúan conforme a estándares de conducta o desempeño. Para unos, esta definición es suficiente. Para otros, en cambio, es un tanto estrecha, y preferirían que incluyese criterios más rigurosos, como la aplicación de sanciones en aquellos casos en los que se violen los estándares. De por sí, la responsabilidad es relativa y su significado varía mucho según el actor en cuestión (por ejemplo, la responsabilidad contractual, la empresarial y la política son muy diferentes entre sí). Pero además, tanto los estándares (que definen el acatamiento) como el alcance y el significado de la responsabilidad pública, en su sentido más amplio, terminan siendo cuestionados e influidos por el conflicto político.

Las reformas que el Banco Mundial adoptó con respecto a la rendición de cuentas combinan promesas de cumplir con estándares más elevados en materia social y ambiental, por un lado, con "más de lo mismo" en términos de comportamiento institucional. Así, las lecciones que pueden derivarse respecto del modo en que el Banco ha respondido a sus críticos, muchas veces en forma contradictoria, aportan herramientas útiles para un debate más amplio, que actualmente se está dando en torno del futuro de las instituciones multilaterales.

Los casos aquí presentados sobre reclamos ante el Panel de Inspección (escritos en su mayoría por participantes directos) constituyen una fuente particularmente rica para comprender la naturaleza de la sociedad civil transnacional que está surgiendo. Dichos casos analizan en forma original la dinámica de los esfuerzos que la sociedad civil realiza por cuestionar a las instituciones internacionales más poderosas y ayudan a entender cómo la "globalización desde abajo" puede influir en las instituciones que manejan la "globalización desde arriba".

mo instituciones de rendición de cuentas horizontal; Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability in new democracies", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, Boulder, Colo., Lynne Rienner, 1999, pp. 29-51. Véanse discusiones conceptuales de diferentes dimensiones de la rendición de cuentas en Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Véase también, un intento por operativizar y medir diferentes grados de responsabilidad de instituciones internacionales en Hetty Kovich, Caroline Neligan y Simon Burrell, *Global Accountability Report I: Power without Accountability?*, Londres, One World Trust, 2003-2003, disponible en: <www.oneworldtrust.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005].

¹ Sobre la sociedad civil transnacional, véase, entre otros, Joe Bandy y Jackie Smith (eds.), *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neo-Liberal Order*, 2004; Jeremy Brecher, Tim Costello y Brendan Smith, *Globalization from Below*, Boston, South End Press, 2000; Alison Brysk (ed.), *Globalization and Human Rights*, Berkeley, University of California Press, 2002; y *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Palo Alto, Califor-

Oleadas de protestas y respuestas políticas

Ya en la década de los ochenta, atrapado entre selvas tropicales envueltas en llamas y aldeas desplazadas por represas, el Banco Mundial admitió por primera vez que necesitaba crear estándares mínimos obligatorios en materia social y ambiental. Desde entonces, los activistas han señalado una y otra vez cosas que muestran claramente los "desastres del desarrollo", lo que revela las continuas dificultades del Banco para cumplir con sus promesas de autorreformarse.

Una nueva ola de protestas en el ámbito internacional sacudió al Banco a principios de los noventa. Ciertas redes locales-globales que actúan en defensa del interés público habían adquirido cada vez mayor poder y credibilidad, uniéndose a movimientos de protesta de bases amplias y grupos de defensa del interés público del sur con organizaciones de defensa ambiental y de los derechos humanos del norte.⁸ Incluso, con ocasión de los cincuenta años del Banco, un ala de la campaña trastocó los ánimos festivos, organizando movilizaciones y eventos bajo el lema de "cincuenta años - ¡basta!". Mientras tanto, la aclamada Cumbre de la Tierra de 1992, organizada por las Naciones Unidas en Río de Janeiro, alentaba a los formuladores de políticas de todo el mundo, incluyendo a los del Banco Mundial, a comprometerse, por lo menos verbalmente, con el concepto del "desarrollo sostenible".

Para promover una mayor responsabilidad y transparencia por parte del Banco, las campañas hicieron presión en un punto clave. Amenazaron con promover recortes en las partidas asistenciales que otorga el Congreso de los Estados Unidos, si el Banco Mundial no aceptaba incorporar reformas no sólo en sus proyectos más cuestionados sino también en los procesos de toma de decisiones que les habían dado origen. Este fuerte mensaje, proveniente de críticos externos al Banco, tuvo eco en algunos gobiernos donantes y, dentro de la institución, produjo una creciente preocupación sobre la necesidad

⁸ Véase un análisis más detallado en Fox y Brown, *The Struggle for Accountability*, que también incluye una completa bibliografía crítica sobre el Banco Mundial. Véanse, también, entre otros, Catherine Caufield, *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*, Nueva York, Henry Holt, 1996; Susan George y Fabrizio Sabelli, *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*, Londres, Penguin, 1994; Bruce Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Boston, Beacon, 1994; y Bruce Rich, "The World Bank under James Wolfensohn", *Reinventing the World Bank*, ed. Jonathan R. Pincus y Jeffrey A. Winters, Ithaca, Cornell University Press, 2002. Sobre el "enverdecimiento" (*greening*) del Banco, además de las publicaciones oficiales, véase Michael Goldman, "Constructing and Environmental State: Eco-Governmentality and Other Transnational Practices of a 'Green' World Bank", *Social Problems* 48, n.º 4, 2001, pp. 499-523; y Zoe Young, *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environmental Facility*, Londres, Pluto, 2002. En las páginas electrónicas de las organizaciones Bank Information Center <www.bicusa.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005] y Bretton Woods Project <www.brettonwoodsproject.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005] se pueden encontrar enlaces a las organizaciones más importantes que concentran su trabajo en temas relacionados con el funcionamiento de los Bancos multilaterales de desarrollo de todo el mundo.

de mejorar la efectividad de las inversiones en términos de desarrollo. Gracias a estas formas de presión, en 1993 las coaliciones norte/sur pudieron conseguir un par de nuevas reformas en los procedimientos: una de ellas aumentó considerablemente el acceso público a la información sobre los proyectos del Banco y otra creó el Panel de Inspección.⁹

Como suele ocurrir con la mayoría de los mecanismos formales de rendición de cuentas, los alcances del Panel están limitados por ciertos estándares y procedimientos (lo cual posibilita ciertas estrategias de cambio, pero excluye otras). El primero —y más importante— de éstos es que el Panel sólo puede investigar denuncias donde se alega que el Banco ha incumplido sus propias políticas y estándares mínimos.¹⁰ El Panel está impedido de cuestionar proyectos cuyas fallas no se originen en políticas del Banco Mundial así como también de examinar el comportamiento de actores que no sean el mismo Banco. Por ejemplo, el Panel no puede evaluar la actuación de un gobierno prestatario, salvo cuando éste haya incumplido las condiciones de un préstamo o si, al instrumentar una política del Banco, este último omite controlar adecuadamente la ejecución de un proyecto. Sin embargo, dado que un proyecto es en definitiva un acuerdo entre el Banco y el Estado respectivo, es difícil establecer dónde termina la responsabilidad del primero y comienza la del segundo. Así, cuando aparece un reclamo debido a fallas en la ejecución de un proyecto, el Banco y el gobierno prestatario tienden a culparse mutuamente. De ahí que los límites del mandato del Panel estén constantemente puestos a prueba.

⁹ Así, el Panel es una de las primeras reformas institucionales internacionales producto de lo que desde entonces se denomina la estrategia de negociación de *fix it or nix it* (reforma o cierre). Este eslogan adquirió importancia en el cuestionamiento a la OMC de Seattle, en 1999, pero resume un debate que se inicia con la campaña "cincuenta años es suficiente" contra el Banco Mundial y el FMI de principios de la década de 1990. El eslogan puede leerse de dos maneras diferentes: primero, como una estrategia de negociación, en el sentido de "o se hacen las reformas o tratamos de eliminarla" [a la institución] y, segundo, como referencia a las ramas más reformistas y radicales del movimiento contra la globalización corporativa.

¹⁰ Sobre el mecanismo del Panel, véase Dana Clark, capítulo 1 de este libro, y también <www.inspection-panel.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Las políticas del Banco Mundial en materia social y ambiental se pueden consultar en <www.ifc.org/enviro/EnvSoc/Safeguard/safeguard.htm> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. La evaluación interna más reciente de las políticas del Banco las resume de la siguiente manera: "Las políticas de salvaguardia proporcionan un mecanismo para integrar las preocupaciones ambientales y sociales a la toma de decisiones. En general, establecen lo siguiente: a) todo impacto ambiental potencialmente adverso que afecte el medio ambiente físico, las funciones del ecosistema y la salud humana, y los recursos culturales físicos, así como los impactos sociales específicos, deben ser identificados y evaluados al principio del ciclo del proyecto; b) los efectos adversos inevitables deben ser reducidos al mínimo o mitigados en la medida en que ello sea posible; y c) todas las partes deben recibir información en forma oportuna y deben tener la oportunidad de comentar tanto la naturaleza como la importancia de los efectos y las medidas de mitigación propuestas" (Banco Mundial, Política de Operaciones y Desarrollo Sostenible Ambiental y Social y Servicios a Países, "Safeguard Politics: Framework for Improving Development Effectiveness: A Discussion Note", 5 de junio de 2002, p. 3).

Tanto el Panel de Inspección como las reformas sobre acceso a la información pública fueron diseñados para desalentar los abusos más flagrantes y fortalecer las propuestas de reforma dentro y fuera de la institución. Aunque muchos críticos siguen cuestionando la legitimidad del Banco, varios grupos de interés público han optado por poner a prueba los compromisos de autorreforma que la institución ha adquirido, intentando así consolidar las reformas existentes, con el fin de evitar, por otra parte, que ello se limite a un simple cambio de imagen.

La construcción política de los estándares internacionales en materia social y ambiental

Al igual que otras organizaciones multilaterales, formalmente el Banco Mundial sólo está obligado a responder ante los 182 Estados miembros que conforman su Directorio Ejecutivo. Este último, a su vez, se encarga directamente de tomar las decisiones del Banco y de aprobar cada uno de los préstamos que otorga la institución, basándose en un sistema ponderado de un voto por dólar que aporta cada miembro. La mayoría de las decisiones se toman por consenso y las deliberaciones son estrictamente confidenciales.¹¹

En lo que se refiere a rendición de cuentas, los gobiernos prestatarios desempeñan un doble papel, pues son al mismo tiempo miembros del Directorio y clientes del Banco Mundial.

El Directorio creó el Panel de Inspección en 1993 como una herramienta para alentar al Banco a acatar mejor sus propias políticas. Algunos miembros del Directorio aceptaron implícitamente el principio político de que las organizaciones multilaterales también deben asumir responsabilidades frente a las personas afectadas directamente por sus actos. Este cambio también expresa la creciente capacidad de las campañas de la sociedad civil transnacional de influir sobre el discurso político y las políticas en el ámbito internacional.

Las cláusulas del Panel relativas al "control de terceros" tal vez sean un anticipo de lo que nos espera en el futuro, en términos de innovaciones en las políticas del Banco. Sin embargo, es demasiado pronto para establecer cuán-

¹¹ Sobre el debate más amplio acerca del sistema de gobierno del Banco Mundial, véanse, entre otros, Stephanie Griffith-Jones, "Governance of the World Bank", informe preparado para el DFID (Department for International Development), 2001, disponible en <www.gapresearch.org/finances/griffith-jones>, 2000 [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]; PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002; Devesh Kapur, "The Changing Anatomy of Governance of the World Bank", Pincus y Winters, *Reinventing the World Bank*; y Ngaire Woods, "The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves", *World Development* 28, n.º 5, mayo de 2000, pp. 823-41. Véase un análisis de una votación inusual del Directorio en relación con las investigaciones del Panel en Fox, "Lessons from the First Five Years".

tas otras organizaciones multilaterales le abrirán las puertas a la rendición de cuentas o en qué medida lo harán. Si bien el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático para el Desarrollo crearon mecanismos de rendición de cuentas en 1994 y 1995, éstos todavía no han demostrado su efectividad y actualmente están siendo reevaluados. El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo aprobó su propio mecanismo en 2003.¹²

Otros organismos multilaterales, en cambio, no han seguido el ejemplo del Banco Mundial de implementar mecanismos públicos de rendición de cuentas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) todavía restringen su noción de rendición de cuentas a que deben ser los Estados-nación quienes respondan ante las autoridades de la institución.¹³ Incluso, los organismos de Naciones Unidas aún no disponen de mecanismos de rendición de cuentas que puedan ser usados por la sociedad civil y permitan resolver problemas de personas directamente afectadas por el incumplimiento de políticas institucionales. La mayoría de los organismos bilaterales de asistencia financiera de los gobiernos donantes, especialmente los organismos de crédito para exportaciones, tampoco poseen mecanismos de rendición de cuentas referidos a temas sociales y ambientales, aunque esto está empezando a cambiar.¹⁴

Las políticas sociales y ambientales del Banco, respaldadas por la capacidad de investigación del Panel, se ubican a mitad de camino en el ámbito sustancialmente diverso de instituciones dedicadas a la gobernanza global. Y mientras unas promueven el poder irrestricto del capital privado, otras defienden la justicia social y ambiental. En un extremo están aquellas instituciones que defienden ideas fundamentalistas acerca de la inviolabilidad de los derechos de propiedad corporativos, situándolos por encima de todos los demás. Una clara muestra de ello es la nueva ola de convenios internacionales que otorga

¹² Los gobiernos del G-8 llamaron a que todos los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) creen mecanismos de rendición de cuentas; véase <www.bankwatch.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Sobre el debate acerca de cómo mejorar el mecanismo de rendición de cuentas en las políticas del Banco Asiático para el Desarrollo, véase <www.bicusa.org/indbs/adb/index.htm>.

¹³ Por ejemplo, el FMI promueve la transparencia obligando a los Estados-nación a presentar datos financieros más precisos ante los inversores privados; Susanne Soederberg, "Grafting Stability onto Globalisation? Deconstructing the IMF's Recent Bid for Transparency", *Third World Quarterly* 22, n.º 5, octubre de 2001, pp. 849-64. Debido a la combinación de su dependencia de fondos públicos, su gran visibilidad, los muy tangibles efectos de sus proyectos, sus propios debates internos y su misión auto proclamada de luchar contra la pobreza, el Banco Mundial ha sido más vulnerable a los cuestionamientos que, por ejemplo, el FMI o la OMC.

¹⁴ Sobre los organismos bilaterales de asistencia financiera, véase la página electrónica de la organización Internacional NGO Campaign on Export Credit Agencies <www.eca-watch.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. El Japan Bank for International Cooperation lanzó una política de divulgación de información en 2001 y ya ha realizado suficientes consultas públicas como para desarrollar un proceso de denuncias. Véanse evaluaciones de grupos de interés público japoneses en <www.foejapan.org/en/aid/index.html> y <www.mekongwatch.org/english/index.html>.

a los inversionistas privados facultades para cuestionar judicialmente las decisiones de los gobiernos nacionales cuando éstas interfieren con sus inversiones. De no haber sido por movilizaciones masivas que la sociedad civil realizó en 1997 y 1998, y que lograron impedir su aprobación, el propuesto Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) hubiera institucionalizado esos "derechos de los inversionistas". En cambio, las no muy conocidas protecciones de los derechos de los inversionistas estipuladas en el Capítulo 11 del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), administradas por tribunales secretos, están muy arraigadas y se reproducen en muchos tratados bilaterales de inversión, así como en el borrador propuesto para el Área de Libre Comercio de las Américas.¹⁵ Mientras tanto, la OMC sigue defendiendo una restringida lista de derechos de propiedad, a costa de los intereses ambientales y sociales.¹⁶

En el otro extremo, hay un conjunto muy diferente de principios universales que defienden, entre otros, los derechos humanos, la justicia, un medio ambiente sostenible y los derechos de los pueblos indígenas y de la mujer. Éstos incluyen textos fundamentales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y los pactos sobre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales. Y donde cabe mencionar acuerdos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas, la Agenda 21, y el plan de acción global que surgió de la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, así como muchos otros acuerdos sobre medio ambiente, todos los cuales han sentado precedentes promisorios. Sin embargo, muchos de éstos convenios no han conducido al surgimiento de instituciones con suficientes recursos o poder para aplicarlos. Por eso terminan en la categoría, cada vez más amplia, de legislación blanda o *soft law*.¹⁷ En cambio, la nueva Corte Penal Internacional está facultada para juzgar a quienes violen los derechos

¹⁵ Véase un análisis crítico en Hemispheric Social Alliance, *NAFTA Investor Rights Plus: An Analysis of the Draft Investment Chapter of the FTA*, disponible en <www.art-us.org/Docs/Invest-eng.pdf>, 19 de junio de 2001 [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Sobre los temas de política ambiental en el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), véase Carolyn Deere y Daniel C. Esty (eds.), *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, Cambridge, MIT Press, 2002.

¹⁶ Sobre la OMC, véanse las respectivas páginas electrónicas de International Center on Trade and Sustainable Development <www.ictsd.org> y Center for International Environmental Law <www.ciel.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Además, en "Government without Democracy", *The American Prospect* 12, n.º 12, 2 a 16 de julio de 2001, pp. 19-22, Richard Longworth describe una oscura red de formulación de reglas favorables a las grandes empresas que incluyen estándares sobre industrias, Bancos y defensa de la competencia basados en una administración global sin democracia global.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Edith Brown Weiss (ed.), *International Compliance with Nonbinding Accords*, Studies in Transnational Legal Policy, n.º 29, Washington, D.C., American Society of International Law, 1997, y Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization* 54, n.º 3, verano de 2000, pp. 421-56.

humanos en países donde los sistemas jurídicos no actúan debidamente en la materia.¹⁸

Cada uno de estos dos conjuntos de derechos —aquel que prioriza los derechos de los inversionistas corporativos y aquel que coloca en primer lugar a la gente y al medio ambiente— se considera un mandato universal. Así, para sus respectivos defensores, cada conjunto de derechos tiene prelación sobre la soberanía de los Estados nacionales (al menos para los países que han aceptado ceder autoridad por medio de tratados o de contratos, como en el caso de los préstamos del Banco Mundial). Las reformas que el Banco Mundial adoptó en materia de políticas ambientales y sociales operan en la intersección de estas dos diferentes concepciones de derechos universales. Ciertamente, el Banco dedica la mayor parte de su dinero y de su poder a promover políticas e instituciones que impulsan el crecimiento convencional y la globalización económica. Pero al mismo tiempo, otros sectores del Banco, como sus unidades sociales y ambientales, tienen el mandato de promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y, más recientemente, de fortalecer o "empower" a los más necesitados.¹⁹ Distintas ramas y facciones de la institución trabajan, entonces, siguiendo diferentes objetivos y estrategias; y unas tienen mucho más poder que otras.

Entre los grupos que defienden el interés público y los formuladores de políticas persiste un debate acerca del significado de las reformas que el Banco adoptó en sus políticas sobre desarrollo sostenible, y de la medida en que éstas han provocado cambios en los procesos de toma de decisiones de la institución. Como parte de ello, tanto el Banco como los grupos de defensa han participado en muchos otros tipos de acciones, interesándose en las consultas

¹⁸ Véase William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*; y actualizaciones de Human Rights Watch publicadas en <www.hrw.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005].

¹⁹ Estos empleados del Banco tienen sus propias estrategias y objetivos; algunos se concentran en el control de daños, mientras otros invierten su limitado capital político en forjar encadenamientos de cambio. Es difícil evaluar este último esfuerzo, porque existen pocos estudios de campo abarcadores y completos de los resultados de las inversiones del Banco Mundial que aparentemente promueven las "mejores prácticas" ambientales y sociales (más allá de sus "políticas de salvaguardia" orientadas al control de daños). Estos préstamos se otorgan para salud y educación básica, control de la contaminación, preservación de la biodiversidad, desarrollo participativo de la comunidad, demarcación de tierras de indígenas, reformas de políticas que reflejen las cuestiones de género, y sistemas de administración y sus mecanismos de rendición de cuentas. Algunas de las evaluaciones independientes propias del Banco ahora son públicas y suelen ser muy equilibradas y reveladoras; véase <www.worldbank.org/oced> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Véase Andrés Liebenthal, *Promoting Environmental Sustainability in Development: An Evaluation of the World Bank's Performance*, Washington, D.C., World Bank Operations Evaluation Department, 2002, sobre la incorporación incompleta de las prioridades ambientales en toda la institución, así como Robert Picciotto, Warren van Wicklin y Edward Rice, *Involuntary Resettlement: Comparative Perspectives*, 2 vols., New Brunswick: Transaction/World Bank Series on Evaluation and Development, 2001, y Gita Gopal, *The Gender Dimension of Bank Assistance: An Evaluation of Results*, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, 2002.

recibidas y comprometiéndose con las políticas a adoptar en relación con las políticas sociales, económicas y ambientales de la institución. Esta labor, hasta el momento, ha arrojado resultados ambivalentes.²⁰ En la práctica, la mayoría de los préstamos otorgados por el Banco, dedicada a préstamos macroeconómicos y sectoriales, no a proyectos para reducir la pobreza o inversiones en infraestructura, elude las reformas de las políticas sobre desarrollo sostenible.²¹

La irregularidad con que el Banco aplica sus propias políticas sociales y ambientales en la práctica refleja el *equilibrio de poder* entre las fuerzas favorables al desarrollo sostenible, constituida por tres tipos de actores diferentes: la sociedad civil, los Estados y el Banco mismo.²² Pero ese equilibrio de poder no es fijo ni está predeterminado y es allí donde los posibles generadores de cambios como el Panel de Inspección pueden influir en el proceso.

Ámbitos de cambio: ¿Cuál es el más efectivo?

La experiencia del Panel de Inspección es un caso que prueba la capacidad que tienen las instituciones multilaterales de autorreformarse. Esto plantea un dilema más general que deben resolver los diversos actores que cuestionan el proceso dominante de globalización: ¿dónde conviene actuar para tener más poder? Quienes se preocupan por los costos ambientales y sociales

²⁰ La experiencia más completa entre múltiples partes, hasta ahora, es la Comisión Mundial de Represas (CMD), un órgano que une a la sociedad civil, las empresas y los gobiernos auspiciado por el Banco Mundial y la International Union for the Conservation of Nature. La CMD se ocupó de temas que se superponen, como "reasentamiento involuntario", derechos de poblaciones indígenas y evaluación ambiental. Véase Sanjeev Khagram, "Toward Democratic Governance for Sustainable Development: Transnational Civil Society Organizing around Big Dams", *Florini, The Third Force*, pp. 83-114; Navroz Dubash, Mairi Dupar, Smitu Kothari y Tundu Lissu, *A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams*, Washington, D.C., World Resources Institute/Lokayan/Lawyers Environmental Action Team, 2001; Patrick McCully, *Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams*, 2ª ed., Londres, Zed, 2001; los informes regulares del *World Rivers Review* publicados por International Rivers Network en <www.irmn.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]; y las numerosas fuentes de información de la CMD mis- ma, en <www.dams.org> [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. La CMD alcanzó un grado de consenso sin precedentes sobre estándares mínimos sociales y ambientales, aunque el Banco Mundial y algunos gobiernos posteriormente los rechazaron. Otras áreas de problemas que también afectan directamente a poderosos intereses creados, como el ajuste estructural y las industrias extractivas, diversas revisiones de políticas y comisiones representativas de múltiples partes han llevado a algunos grupos de defensa a cuestionar los beneficios de las actividades de "compromiso con las políticas". Al mismo tiempo, el Banco también se ha unido a ONG más moderadas para promover algunos objetivos de política internacional menos controvertidos, como educación básica, preservación de la biodiversidad y el esfuerzo mundial para la prevención del SIDA (síndrome de inmunodeficiencia adquirida), la tuberculosis y la malaria.

²¹ La jurisdicción del Panel de Inspección abarca los préstamos para ajuste sectorial y estructural. Véase, por ejemplo, el capítulo 9, de Victor Abramovich.

²² Véase un marco analítico que establece patrones de interacción entre estos tres conjuntos de actores en Fox y Brown, *The Struggle for Accountability*, y Fox, "Lessons from the First Five Years".

de la globalización difieren sobre *dónde* se encuentra la clave para formular alternativas a las de los actuales grupos dominantes. En la práctica, las estrategias de defensa varían según el énfasis con el que abordan los distintos ámbitos de cambio —ya sean locales, nacionales o internacionales— y, sobre todo, según su propia ubicación, recursos, aliados e ideologías.²³ Al mismo tiempo, esas estrategias de múltiples niveles suelen reforzarse mutuamente. Muchas veces ocurre que ciertas campañas reúnen a todos los actores, como aquella realizada recientemente bajo el eslogan de "Otro mundo es posible", y asociada al Foro Social Mundial, un proceso de convergencia local y global, encabezado por Brasil, que ya ha inspirado otros "foros sociales" en diferentes lugares del mundo.

Dentro del amplio movimiento por la justicia social, algunos consideran que el ámbito local es el principal escenario de resistencia y generación de alternativas. Por ejemplo, el Foro Internacional sobre la Globalización, una influyente coalición sur-norte de intelectuales críticos, activistas de ONG y líderes de movimientos, siempre destaca que la alternativa más prometedora ante la globalización de "arriba hacia abajo" es fortalecer a los actores e instituciones sociales, cívicos y económicos *locales* (basándose en que lo primordial es la energía y la innovación de la democracia de base). Este enfoque incluye llamados para crear por ley espacios para las iniciativas de las bases, pero tiende a ser ambivalente sobre la conveniencia de éstos y, eventualmente, sobre si otorgar o no facultades o autoridad a los Estados-nación y a las instituciones multilaterales.²⁴ Numerosas presentaciones ante el Panel han surgido de situaciones en las bases y están centradas básicamente en el ámbito local; y tras ser bloqueadas allí, recurren a un instrumento internacional en un intento por alterar el equilibrio de poderes.²⁵ Al utilizar el Panel, "piensan localmente y actúan globalmente".

²³ Este análisis, que enmarca diferentes campañas en términos de sus maneras de encarar la *escala* y el *espacio*, complementa la distinción "reforma o nada" que se hace entre quienes se oponen a la globalización y quieren reformar las instituciones dominantes, y los que las quieren abolir. De manera similar, Robin Broad, en su sintético análisis de la "protesta global", distingue claramente entre los esfuerzos por "deshacer" el proceso de globalización liderado por las empresas y las campañas que están tratando de "reorganizarlo"; véase Robin Broad (ed.), *Global Backlash: Citizen Initiatives for a Just World Economy*, Lanham, Md., Rowman and Littlefield, 2002. Como señala Broad, estos dos enfoques suelen coexistir o superponerse en la práctica, dependiendo del tema, la campaña y el momento político (como en el caso de la distinción entre el énfasis local/nacional/internacional que se hace en el presente análisis).

²⁴ Véase Foro Internacional sobre la Globalización, "Report Summary: A Better World Is Possible! Alternatives to Economic Globalization", <www.ifg.org> 2002 [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Véase, también, Edward Goldsmith y Jerry Mander (eds.), *The Case against the Global Economy: And for a Turn toward the Local*, ed. rev., Londres, Earthscan, 2001, entre otros.

²⁵ Estas campañas constituyen lo que Keck y Sikkink denominan el "patrón búmerán", que se refiere a una estrategia clásica de las campañas internacionales de derechos humanos y ambientalistas de las décadas de 1970 y 1980. Como lo explican Keck y Sikkink: "Cuando se bloquean los canales entre el Estado y sus actores nacionales, puede intervenir el patrón *boomerang* de in-

Otras campañas se concentran principalmente en el ámbito nacional, y en fortalecer y democratizar los Estados nacionales. Por ejemplo, la Alianza Social Continental —una coalición de organizaciones sociales y de ONG que cuestiona la propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas— siempre prioriza la necesidad de incrementar el poder de los Estados nacionales. Desde esta perspectiva, el desafío clave es que los países replanteen los términos de su integración con los mercados internacionales y expandan su capacidad institucional y legal para regular el comercio y las inversiones.³⁶

La tercera estrategia de lucha se centra en las nuevas normas e instituciones alternativas de la gobernanza global, y considerarlas un campo promisorio para defender la justicia social, el medio ambiente y la paz. Algunos defensores ven en las instituciones internacionales nuevas o reformadas una vía clave para neutralizar el poder del capital privado y cuestionar la impunidad de quienes violan los derechos humanos. Por ejemplo, los defensores de los derechos humanos son los primeros en trabajar con un enfoque muy promotor, y buscan aplicar el derecho internacional de derechos humanos en los tribunales nacionales.³⁷ La estrategia centrada en las instituciones globales

fluencia característico de las redes transnacionales: las ONG nacionales pasan por alto al Estado nacional y se comunican directamente con aliados internacionales para presionar desde afuera (*Activists beyond Borders*, pp. 12-13). El posterior cambio de enfoque para "volver a insertar a la arena nacional" fue posible gracias a la ola de transiciones a regímenes civiles elegidos democráticamente. La experiencia de Brasil es uno de los principales ejemplos de esta "nacionalización" de las campañas transnacionales (véase Aurélio Vianna Jr., capítulo 7 de este libro). Estudios recientes de coaliciones internacionales sugieren que el impacto tangible de la estrategia del *boomerang* depende en gran medida de los actores e instituciones nacionales. Véase Fox, "Lessons from the First Five Years"; ídem, "Assessing Binational Civil Society Coalitions: Lessons from the Mexico-US Experience"; Brooks y Fox, *Cross-Border Dialogues*, pp. 341-418; y Kathryn Hochstetler, "After the Boomerang", *Global Environmental Politics*, vol. 4, noviembre de 2002.

³⁶ Véase Hemispheric Social Alliance, *Competing Visions for the Hemisphere: The Official FTAA Draft vs. Alternatives for the Americas*, disponible en <www.ips-dc.org/projects/global_econ/>, enero de 2002 [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005]. Véanse diversos defensores del fortalecimiento del poder de los Estados-Nación en Aurélio Vianna Jr., capítulo 7 de este libro; Samir Amin, "Convergencia en la diversidad", *La Jornada*, 9 de febrero de 2002; los casos presentados en Laxer y Halperin, *Global Civil Society*; y Timothy Wise, Laura Carlsen e Hilda Salazar (eds.), *Confronting Globalization: Economic Integration and Popular Resistance in Mexico*, Bloomfield, Conn., Kumarian, 2003.

³⁷ Vale destacar, a modo de ejemplo, los casos que sentaron precedentes de las acciones legales en España e Inglaterra contra Augusto Pinochet, el ex dictador chileno, y el juicio en Bélgica de los ruandeses que viven en ese país acusados de genocidio. Los defensores de los derechos humanos también presentaron demandas ante tribunales de los Estados Unidos contra personas y empresas acusadas de violar los derechos humanos, incluyendo casos sin precedentes contra la petrolera estadounidense Unocal por sus operaciones en Burma y contra generales retirados de El Salvador que vivían en ese país. Estas demandas se fundamentan en leyes estadounidenses, como la Alien Tort Claims Act [Ley de Ilícitos de Extranjeros] y Torture Victim Protection Act [Ley de Protección a Víctimas de Torturas], junto con el derecho internacional sobre derechos humanos. Véanse detalles en las respectivas páginas electrónicas de Human Rights Watch <www.hrw.org>, Earth Rights International <www.earthrights.org> y Center for Justice and Accountability <www.cja.org>, entre otras [fecha de acceso: 17 de febrero de 2005].

abarca diversas corrientes: desde internacionalistas radicales que quieren con- ténér o revertir la globalización corporativa, hasta sectores moderados que prómueven instituciones económicas globales que redistribuyan los beneficios de los ganadores y compensen a los perdedores.³⁸ Tanto los internacionalistas radicales como los moderados se muestran escépticos con respecto a la capacidad que tienen los esfuerzos circunscriptos a los ámbitos locales y nacionales para contrarrestar el poder de un capital global desregulado.³⁹ Más aún, los internacionalistas suelen discrepar acerca de cómo sopesar los conflictos entre las normas universales y la soberanía nacional. Por otra parte, muchos activistas dedicados a los ámbitos locales y nacionales se preguntan cómo y cuándo los cambios en el ámbito internacional producirán avances tangibles en el terreno.

El Panel de Inspección representa, entonces, un caso testigo para la corriente cuya estrategia se centra en reformar las instituciones globales. A los formuladores de políticas no les resulta difícil reformar el discurso oficial, pero ¿cómo reaccionan cuando tienen que someterse a órganos oficiales de control que investigan si ellos están llevando a la práctica o no las promesas que hicieron y que suenan tan progresistas? Debido a que el meollo del asunto es el acatamiento de normas, muchos actores diferentes —la Gerencia del Banco, los gobiernos donantes y prestatarios que forman el Directorio, otros organismos internacionales, los defensores del interés público y el Panel mismo— ven al Panel como un gran campo de batalla política.⁴⁰ Siendo que el Panel es una innovación política diseñada para influir en la conducta real del Banco Mundial, el presente análisis contribuirá a un debate más amplio sobre las posibilidades de reforma de las instituciones multilaterales dominantes.⁴¹

³⁸ Por ejemplo, las propuestas keynesianas globales de George Soros están explícitamente diseñadas para reformar y dar más poder a las instituciones internacionales existentes a fin de proveer "bienes públicos globales" y salvar al capitalismo de sus peores excesos. *On Globalization*, Nueva York, Public Affairs, 2002. Véase también Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, Norton, 2002, quien acusa al FMI de darle más importancia a los intereses de Wall Street que a la reducción de la pobreza.

³⁹ Según lo comentó un académico y activista de la India, Smitu Kothari, "la mayoría de los grupos ahora reconocen que fortalecer lo local es una condición necesaria pero no suficiente para resistir lo global". "Globalization, Global Alliances and the Narmada Movement", Khagram, Riker y Sikkink, *Restructuring World Politics*, pp. 232-33.

⁴⁰ Aunque algunos funcionarios encargados de formular las políticas del Banco Mundial consideran que el Panel de Inspección y la posibilidad de un mejor acatamiento de sus políticas reformadas estaban de acuerdo con los intereses de largo plazo de la institución, a muchos empleados les molestó la idea de que existieran mecanismos de control y rendición de cuentas, y se resistieron a ella.

⁴¹ Como contexto histórico y comparativo de este debate, es importante tener presente que algunas aparentes reformas sobre mecanismos de rendición de cuentas diseñadas en respuesta a las protestas son pura fachada, lo que sirve básicamente para dividir a los críticos y legitimar el *status quo*. Por ejemplo, a fines de la década de 1970, cuando las principales corporaciones y universidades de los Estados Unidos fueron presionadas por la movilización de estudiantes y gobiernos locales para dejar de invertir en Sudáfrica, los inversionistas estadounidenses utilizaron los

Este análisis de los reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección cubre casos en los que las campañas locales, nacionales e internacionales se refuerzan mutuamente. Cada uno de esos ámbitos ofrece un conjunto particular de aliados, recursos y obstáculos, y las iniciativas de cambios realizadas en un nivel suelen estar interrelacionadas con actividades desplegadas en los demás.³² Estos estudios de casos sobre campañas que presentamos a continuación arrojan luz sobre distintos tipos de conexiones; tanto "verticales" (entre los campos o "niveles" de acción diferentes) como "horizontales" (entre pares de diferentes sectores y países). Ambos procesos tienen una importancia clave para las estrategias destinadas a fortalecer a los actores de la sociedad civil.

Cuando se analizan patrones de unidad y diversidad entre actores —sociales y civiles— internacionales, así como cuando se evalúa el impacto de éstos, es necesario tener presente los intereses y objetivos de cada uno. Los siguientes estudios de casos evalúan los procesos y sus resultados sobre la base de esta premisa. En ciertos casos, el objetivo era impedir que se concretara un proyecto; en otros, que las autoridades ejecutaran un proyecto potencialmente positivo y así se mantuviesen fieles al compromiso adquirido; finalmente, en otros, lo máximo que podía esperarse era que hubiese algún grado de mitigación o compensación por los daños causados. Cabe agregar que varias de las presentaciones ante el Panel crearon oportunidades para una reforma institucional más general que afectaría las decisiones futuras referidas a proyectos.

Resumen del libro

El presente libro explora los casos presentados ante el Panel de Inspección con el objetivo de identificar lecciones generales aprendidas sobre la dinámica de reforma de las instituciones multilaterales. ¿Qué consecuencias tuvo el Panel? ¿Las denuncias sometidas a éste lograron producir resultados tangibles para las comunidades afectadas? ¿Condujeron a reformas más generales de las políticas del Banco? ¿Quiénes fueron los actores clave que apoyaron las denuncias y cómo se unieron para trabajar juntos?

Principios Sullivan, un conjunto de normas de empleo voluntario limitado, para tratar de desviar la atención del apoyo estructural que prestaban al apartheid. De manera similar, cuando el recién propuesto acuerdo del NAFTA pendía de un hilo en el Congreso de los Estados Unidos, los promotores del libre comercio lograron dar vuelta las cosas a su favor creando débiles acuerdos anexos sobre estándares ambientales y laborales.

³² En *Globalization from Below*, Brecher, Costello y Smith defienden sólidamente las "estrategias multinivel", p. 40. Sobre la estrategia de "integración vertical" de utilizar actividades de coordinador coordinadas simultáneamente en el ámbito local, nacional e internacional, véase Jonathan Fox, "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30, n.º 3, septiembre de 2001, pp. 616-27.

Introducción: el Panel de Inspección y su contexto

En el uso del Panel de Inspección, en tanto proceso, intervinieron tipos muy distintos de actores de la sociedad civil, con objetivos y estrategias igualmente distintas. Todos, empero, trataron de ingresar en el mismo —pequeño pero potencialmente significativo— "espacio político" internacional, e intentaron poner "un pie en el umbral" de una institución global poderosa. Dichos actores abarcan desde coaliciones nacionales de base amplias hasta asociaciones norte-sur que despliegan estrategias "búmeran" por medio de campañas locales destinadas a lograr que la presión internacional pese sobre Estados nacionales indiferentes.³³ Algunas denuncias ante el Panel causaron efectos directos importantes, como reformas en las políticas o el retiro del financiamiento del Banco a un proyecto potencialmente devastador. Mientras que otras condujeron a medidas de mitigación mínimas o no tuvieron efecto alguno. Algunos denunciantes tuvieron que soportar la venganza política de sus gobiernos incluyendo, en algunos casos, violaciones a sus derechos humanos.

Cada estudio de caso representa, además, un aspecto diferente de la historia de los primeros ocho años del Panel de Inspección. El libro está armado sobre la base de nueve estudios de casos originales que, en forma conjunta, ilustran las fortalezas y las limitaciones de los esfuerzos de la sociedad civil por aprovechar el proceso del Panel. La diversidad de casos representa, a grandes rasgos, los muy diferentes tipos de proyectos del Banco de los que se ha ocupado el Panel hasta ahora. Todos los casos se basan en investigaciones de campo independientes y extensas, y expresan las perspectivas de participantes directos en las presentaciones.³⁴

El capítulo 1 aporta un análisis general, explicando y contextualizando al Panel de Inspección dentro del derecho internacional y la reforma de las instituciones internacionales. Se repasa la historia y la dinámica del Panel de Inspección describiendo sus orígenes, procedimientos y relaciones con las políticas ambientales y sociales más generales del Banco Mundial. También se analiza la cambiante relación del Panel con la Gerencia y el Directorio del Banco, así como las repercusiones desiguales que ha tenido sobre otras instituciones financieras internacionales.

El capítulo 2 analiza la primera denuncia presentada ante el Panel de Inspección, que puso en discusión el proyecto del dique Arun III de Nepal. Esta

³³ Sobre el papel clave de las "coaliciones por problemas nacionales" en las campañas de defensa internacionales, véase L. David Brown y Jonathan Fox, "Accountability within Transnational Coalitions", Fox y Brown, *The Struggle for Accountability*, pp. 439-84.

³⁴ Los editores seleccionaron los casos sobre la base de dos criterios principales: 1) indicios de que los casos de alguna manera sentaban precedentes más generales, y 2) contactos con posibles analistas de los casos. En el momento en que se estaba desarrollando el temario de investigación de este proyecto, solamente dos denuncias africanas habían sido presentadas por actores de la sociedad civil (y otras dos por actores del sector privado). Desde entonces, la distribución geográfica de las denuncias se volvió más equilibrada, lo que hace que en el presente estudio las experiencias africanas no hayan quedado debidamente representadas.

presentación se constituyó en un caso clave porque demostró que una denuncia podía llevar a la cancelación de un proyecto. El caso obligó al entonces flamante presidente del Banco, James Wolfensohn, a tomar partido en un debate interno previo sobre la viabilidad del mismo proyecto, y reveló cómo algunas veces las redes de defensa internacional pueden inclinar la balanza a su favor. La presentación y el informe del Panel condujeron a que el Banco retirara su apoyo al proyecto, lo que fue considerado como una victoria para los denunciantes y sus partidarios internacionales. Este resultado tangible rápidamente les hizo ver al Panel como un mecanismo institucional viable.

El capítulo 3 examina la denuncia relacionada con el proyecto de Gestión de Recursos Naturales de Rondônia, en Brasil, también conocido como el proyecto Planaflo. En el estado de Rondônia se produjo uno de los "desastres del desarrollo" más publicitados e infames hasta el momento: Polonoeste, un proyecto financiado por el Banco Mundial para construir caminos y colonizar la selva amazónica. A través de Planaflo, entonces, el Banco Mundial y el gobierno brasileño pretendían reparar ciertos errores del pasado promoviendo el desarrollo sostenible en el mismo estado. Aunque el proyecto había sido diseñado para promover la gestión participativa y sostenible de los recursos naturales, los problemas que ocasionó en la práctica hicieron que una coalición local/transnacional presentara una denuncia ante el Panel de Inspección. A diferencia de muchas otras campañas, no se propuso bloquear el proyecto sino lograr que se cumplieren los compromisos pactados. La presentación condujo a una reestructuración importante del proyecto, alentando una mayor participación de los actores de la sociedad civil local y también la demarcación de áreas protegidas.

El capítulo 4 analiza una denuncia relacionada con la monumental represa Yacyretá, ubicada en el río Paraná, en el límite entre Argentina y Paraguay, que había sido financiada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En nombre de la gente directamente afectada, las organizaciones Sobrevivencia/Friends of the Earth-Paraguay presentaron denuncias en ambas instituciones. El capítulo se centra en el proceso del Banco Mundial, pero incluye también las respuestas de los gobiernos prestatarios, el intento de la Gerencia por distorsionar las conclusiones del Panel, la mayor capacidad de las comunidades locales de articular y exigir el respeto por sus derechos, y la dificultad de traducir las conclusiones del Panel en cambios reales en el proyecto.

El capítulo 5 documenta una presentación que también se refirió a un proyecto de infraestructura de grandes dimensiones: el puente Jamuna, en Bangladesh. La denuncia fue presentada por una ONG local, Jamuna Char Integrated Development Project, en nombre de miles de personas que vivían en islotes estacionales (llamados *chars*), y que habían sido afectadas por los cambios que provocó la construcción del puente en el hábitat ribereño por lo cual iban a perder sus hogares y medios de subsistencia. Los denunciantes

plantearon que habían sido injustamente excluidos de los planes de reasentamiento y compensación, pero no cuestionaron el proyecto en sí. La Gerencia del Banco y el gobierno respondieron rápidamente con un plan de acción que por primera vez reconocía la legitimidad de los "chareños" como personas afectadas. Pero el plan de compensación resultante se vio puesto en jaque por una situación sistemática de discriminación social, la misma por la que habían sido excluidos en un principio.

El capítulo 6 muestra cómo una campaña en torno de un proyecto puede conducir a una reforma institucional importante, pero, a la vez, brindar pocas soluciones para la población local desplazada. El complejo hidroeléctrico Pangué/Ralco ubicado en el río Bío-Bío, en Chile, planteó interrogantes relacionados con los derechos de las poblaciones indígenas, con la calidad de la evaluación del impacto ambiental y con cómo extender los mecanismos de rendición de cuentas a las operaciones, cada vez mayores, de las instituciones del Banco Mundial que trabajan con el sector privado. La organización chilena Grupo de Acción por el Bío-Bío presentó una denuncia que fue rechazada por el Panel de Inspección debido a que éste no tiene jurisdicción sobre la Corporación Financiera Internacional (CFI), la división del Banco Mundial a cargo de los préstamos al sector privado. Sin embargo, la denuncia llevó al presidente Wolfensohn a encargarle al líder de una ONG ambientalista que investigara el proyecto. El capítulo incluye la historia de la denuncia, el escándalo en la CFI, que fue revelado por una revisión independiente, y la posterior adopción de políticas socioambientales y creación de un mecanismo de rendición de cuentas para la CFI y OMGI (Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, el organismo del Banco Mundial que asegura los riesgos políticos del sector privado).

El capítulo 7 es un análisis comparativo de las cinco denuncias presentadas al Panel de Inspección desde Brasil. Se trata de denuncias relacionadas con tres proyectos diferentes: Planaflo, el fracasado proyecto de reasentamiento en Itaparica y el controvertido programa de reforma agraria "asistida por el mercado" llamado *Cédula da Terra*. Aunque los tres proyectos fueron creados en respuesta a olas de preocupación social y ambiental, en la práctica no dieron resultado, sobre todo el de reforma agraria, que provocó rechazos en todo el país. Las tres campañas condujeron a cambios parciales en los proyectos, aunque en los casos de Itaparica y de la reforma agraria los denunciantes consideraron que con las concesiones se intentaba dividir sus organizaciones sociales. El análisis incluye un panorama nacional de la evolución de las estrategias brasileñas en defensa del interés público y sus innovadores esfuerzos para organizar campañas internacionales que, basadas en luchas nacionales, buscan democratizar la estrecha asociación entre el Banco Mundial y el gobierno de Brasil.

El capítulo 8 se refiere a un ejemplo flagrante de resistencia de un gobierno prestatario a las actividades del Panel de Inspección. La industrialización

de la región de Singrauli (India), que el Banco Mundial apoyó, causó el desplazamiento involuntario de cientos de miles de personas y serios problemas de contaminación. A los esfuerzos locales que se oponían a un injusto plan de reasentamiento (y que llevaron finalmente a usar el proceso del Panel de Inspección), se respondió con violencia física y abusos. Incluso, cuando el Panel recomendó investigar el caso, el gobierno de la India señaló que no le permitiría ingresar en el país. Como consecuencia, el Directorio limitó la labor del Panel a una "revisión administrativa" que se llevó a cabo en Washington. El caso de Singrauli pone en evidencia los efectos devastadores del reasentamiento, la incapacidad del Directorio para desempeñar un papel reparador efectivo, la importancia, para el proceso del Panel, de las preocupaciones relacionadas con la soberanía nacional, y la omisión de la Gerencia en lo referente a la implementación completa de los "planes de acción" desarrollados en respuesta a las denuncias.

El capítulo 9 cuenta la alentadora historia del caso Pro-Huerta, en la que el proceso del Panel no solamente funcionó, sino que también sentó un precedente para aplicar estándares sociales y ambientales a préstamos destinados a planes de ajuste macroeconómico. La primera denuncia ante el Panel de Inspección se fundó en las cláusulas sociales que se incluyeron en el programa de ajuste estructural de la Argentina, pensadas para mitigar el impacto de los préstamos macroeconómicos sobre los programas sociales de reducción de la pobreza. La denuncia condujo a una respuesta inusualmente rápida y positiva en términos políticos: el gobierno argentino decidió reanudar la financiación del programa Pro-Huerta, que, entre otras cosas, ayudaba a que la población urbana de escasos recursos cultivase sus propios alimentos. Cabe destacar que esta presentación fue exitosa en un ámbito muy distinto de prácticamente todos los demás casos. Mientras estos últimos tuvieron que ver con proyectos de infraestructura tangibles, aquél se refirió a un proyecto de ajuste estructural macroeconómico.

El capítulo 10 documenta el Proyecto de Reducción de la Pobreza en el occidente de China, uno muy importante que marca un "punto de inflexión" en la historia del Panel de Inspección (y del Banco Mundial). En 1999, el Banco quiso apoyar el plan del gobierno chino de reubicar a aproximadamente 58.000 agricultores pobres en una región que tradicionalmente pertenece a pueblos nómadas tibetanos y mongoles. Debido a que el proyecto implicaba serios riesgos sociales y ambientales, miembros de las poblaciones afectadas se dirigieron por escrito al ámbito internacional en busca de apoyo. Así, grupos de apoyo al Tíbet trabajaron junto con organizaciones encargadas de vigilar las actividades del Banco con el fin de generar cierto escepticismo entre los gobiernos donantes y hacer que los medios adoptaran una postura crítica. A consecuencia de esta campaña se suscitaron tensiones diplomáticas de alto nivel entre el Banco, su principal prestatario y su principal donante; la Gerencia adoptó un nivel inusualmente intenso de compromiso, el Panel de Inspección emitió

un informe mordaz, y, finalmente, el Banco canceló el proyecto. Además de documentar que el proyecto había violado sistemáticamente muchas de las políticas de salvaguardia del Banco, el informe del Panel también reveló debilidades dramáticas en todo el sistema que el Banco Mundial utiliza para evitar y mitigar riesgos sociales y ambientales. En respuesta, los encargados de formular las políticas del Banco desarrollaron una nueva estrategia para fortalecer los controles internos y alentar a los empleados a cumplir de manera más consecuente con las respectivas políticas de salvaguardia sociales y ambientales. Una vez más, una campaña basada en un proyecto logró provocar una reforma en las políticas del Banco (aunque sigue siendo demasiado pronto para evaluar su impacto en la práctica).

El capítulo 11 integra estas imágenes, previamente vistas en detalle, en una visión de conjunto más amplia. Analiza la experiencia del Panel evaluando sus efectos sobre distintos actores, como la gente afectada y el propio Banco. También se examinan las tendencias que han surgido del conjunto de denuncias presentadas ante el Panel, incluyendo aquellas que no fueron planteadas en los estudios de los casos analizados en el libro. Para los denunciantes los resultados obtenidos constituyen una gama muy distilada, que abarca desde logros y cambios significativos hasta el no haber conseguido nada, pasando por el control parcial de los daños. Consideradas las denuncias en conjunto, se observa que durante los primeros ocho años la mayoría proviene exclusivamente de coaliciones integradas por la gente afectada y ONG del sur, sin ningún apoyo de agrupaciones del norte. El capítulo también señala ciertas fallas y debilidades del proceso del Panel e indica qué lecciones generales podemos extraer con el objetivo de entender mejor la capacidad emergente de la sociedad civil para promover y establecer mecanismos públicos de rendición de cuentas.

En términos generales, el Panel ha sido notablemente autónomo y ha permitido que personas perjudicadas por proyectos del Banco Mundial tengan la oportunidad de acceder a un ámbito internacional; que cuenten con aliados internacionales que defienden el interés público y posiblemente con cobertura mundial en los medios de comunicación, y, sobre todo, que tengan la posibilidad de realizar cambios tangibles en los proyectos del Banco. En muchos de los casos, el proceso permitió que se hicieran oír otras voces y que cambiaran los receptores de esas voces. Aunque todavía no se sabe cuán lejos puedan llegar los efectos multiplicadores del Panel de Inspección, dentro y a través de instituciones poderosas, este experimento innovador se está ganando un lugar entre los numerosos frentes de la lucha política que busca redefinir los mecanismos de rendición de cuentas desde abajo.