

- SILBERMAN, Bernard, 1993, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- SKOWRONECK, Stephen, 1982, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SMULOVITZ, Catalina, 2003, "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.
- STOKES, Susan, 2003, "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes", ponencia presentada en *the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 31 de agosto.
- TSEBELIS, George, 1995, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multi-partyism", en *British Journal of Political Science*, 25(3), pp. 289-325.
- , 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- UNGER, Danny, 2003, "Principals of the Thai State", en Ben Ros Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, pp. 181-210.
- UGALDE, Luis Carlos, 2000, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- VARSHNEY, Ashutosh, 1999, "Democracy and Poverty", Presented at Conference on the World Development Report: 2000, U.K. Department for International Development/Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, 15-16 de agosto, Inglaterra.
- VELLINGA, Menno (ed.), 1998, *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- WEBER, Max, 1958, "Politics as a Vocation", en Hans Heinrich Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 77-128. [Hay edición en español: Barcelona, Martínez Roca, 1977.]
- WOLDENBERG, José, 2001, "Lessons from Mexico", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 2, pp. 151-156.

Capítulo 11

Coaliciones transnacionales de la sociedad civil y el Banco Mundial: aprendizajes sobre proyectos y campañas de incidencia en políticas institucionales*

L. David Brown**

Jonathan Fox***

Introducción

A LO LARGO DE MÁS de dos décadas, el Banco Mundial ha sido como un pararrayos en el que han convergido acciones de la sociedad civil transnacional. En repetidas ocasiones, coaliciones de organizaciones civiles (organizaciones no gubernamentales, iglesias, movimientos indígenas y redes internacionales de medio ambiente y de derechos humanos) han cuestionado cómo el Banco ha promovido estrategias de desarrollo que han tenido fuertes costos sociales y ambientales. Se trata de un enfrentamiento tipo David *versus* Goliath que constituye un ejemplo sorprendente de las ambiciosas campañas norte-sur que ha llevado a cabo la sociedad civil. Ante éstas, el Banco Mundial ha respondido de diversas formas, a veces contradictorias entre sí. Por un lado, ha controlado daños en el corto plazo, ha aprobado reformas políticas sustanciales y realizado ciertas innovaciones aisladas. Por el otro, ha dejado vacíos continuamente en el cumplimiento de sus propios compromisos de reformas sociales y ambientales y sigue con el mismo enfoque de siempre a favor del ajuste estructural. La variedad de campañas realizadas en contra del Banco, en distintos países y sobre asuntos igualmente diversos, junto con la larga trayectoria de las mismas, las hace fuentes especialmente ricas de aprendizajes para comprender mejor las coaliciones transnacionales como un fenómeno más general.

El desastre en que culminó la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999, llevó a la revista *The Economist* a ubicar

* Este capítulo apareció por primera vez como L. David Brown y Jonathan Fox (2001), "Transnational Civil Society Coalitions and the World Bank: Lessons from Project and Policy Influence Campaigns", en Michael Edwards y John Gaventa, (eds.), *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Rienner Publishers. Traducción de Rocío Gil Martínez de Escobar y revisión de Mauricio Sánchez.

** Kennedy School of Government Faculty, Universidad de Harvard, Estados Unidos.

*** Centro de Estudios Latinos y Latinoamericanos, Universidad de California en Santa Cruz, Estados Unidos.

el origen de las protestas de la sociedad civil en la campaña "50 años bastan" (*50 Years is Enough*) de 1994 en contra del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación, la revista felicitaba al Banco por su esfuerzo, supuestamente exitoso, por desmovilizar y cooptar a sus críticos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y comentaba: "De la adopción de políticas ambientales al desagravio de deudas, las ONG están en el centro de las políticas del Banco Mundial. A menudo las determinan. El nuevo Banco Mundial es más transparente, pero también tiene más obligaciones hacia una nueva serie de intereses particulares."¹ ¿Será posible que las ONG hayan logrado tanta influencia?, ¿es cierto que se han desmovilizado tanto como allí se afirma?

Si bien es cierto que desde 1994 el FMI, el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y la OMC han sustituido al Banco como blanco principal en algunas de las listas de manifestantes, muchos otros grupos de defensa y organizaciones sociales, (especialmente aquellas más cercanas al terreno y más distantes de la atención de los medios de comunicación internacionales) permanecen profundamente inquietos con la cuestión de cómo hacer que el Banco Mundial cumpla con sus compromisos de reformas sociales y ambientales.²

El reto analítico implícito en la evaluación de *The Economist* es cómo distinguir entre la cooptación y las concesiones substanciales, reconociendo que dicha diferencia frecuentemente depende del cristal con el que se mira. Además, hay una contradicción de fondo en la evaluación de *The Economist*: si las ONG realmente determinaran las políticas del Banco Mundial, ello sugeriría que tienen mucha más influencia de lo que implica el término *cooptación*. Por ejemplo, si las ONG establecieran las políticas del Banco, ¿cómo explicar que en 1999, por primera vez, más de la mitad de los préstamos se destinaron, no a proyectos, sino al ajuste macroeconómico (un tipo de préstamo que, desde hace tiempo, está al margen de las influencias de la sociedad civil y de las reformas sociales y ambientales del propio Banco)? Incluso, en el nivel de inversiones infraestructurales específicas, que suelen ser blancos más claros para los críticos, el Banco Mundial sigue proponiendo nuevos proyectos que subvencionan directamente a grandes corporaciones transnacionales y que suelen provocar desastres ambientales, como en el caso de Exxon y el oleoducto Chad-Camerún.³ Asimismo, en 1999 se desató un gran debate internacional cuando se descubrió que el Banco planeaba financiar un proyecto llamado

¹ Esta cita es de "Citizen's Groups: The Non-Governmental Order", *Economist*, 11 de diciembre de 1999.

² Por ejemplo, las grandes redes civiles en Brasil, México, Indonesia y la India siguen prestando considerable atención al Banco Mundial.

³ En este caso avergonzantes memorandos internos revelaron que los altos funcionarios del banco, encargados de formular las políticas ambientales, planearon una estrategia deliberada de lavado verde [se llama *greenwashing*

Reducción de la Pobreza en China occidental, el cual había terminado por convertirse en una amenaza para el grupo étnico tibetano. A pesar del conocido y sofisticado compromiso del Banco con las ONG, que supone una amplia colaboración operativa, así como consultas sobre políticas y un discurso informado, en el caso del Tibet, la institución tardó en darse cuenta de que se estaba enfrentando a una de las campañas a favor de los derechos étnicos más influyente del mundo. Poco faltó para que la movilización resultante tuviese la intensidad de las protestas en contra del Banco a principios de los años noventa. La movilización tuvo una cobertura de prensa muy amplia y llevó a que, de manera inusual, los representantes norteamericano y alemán votaran "en contra" en el consejo directivo del Banco, así como a grandes tensiones diplomáticas con China, al encarcelamiento y al maltrato físico de investigadores de ONG, a un proceso de investigación por parte del panel de inspección del Banco y a la posible suspensión del proyecto.⁴

Así, mientras elementos poderosos dentro del Banco siguen ignorando las mismas reformas ambientales y sociales de la entidad, en algunos sectores y países, los actores de la sociedad civil perciben el discurso alentador del Banco como una apertura parcial importante, especialmente en aquellos regímenes cuyas posturas son aún menos alentadoras que las del Banco Mundial. Además, ahora al menos ciertos proyectos controvertidos que alguna vez navegaron por el proceso de aprobación, están sujetos a un mayor escrutinio tanto interno como externo durante la fase de diseño. La participación del Banco en situaciones postconflictivas también ha propiciado situaciones para que emerja un liderazgo constructivo, como en el caso de Timor del este. El resultado final es un mosaico muy desigual, que combina reformas parciales con una prevaleciente resistencia al cambio. Las campañas transnacionales siguen desafiando al Banco Mundial y han tenido cierto grado de influencia. En el curso de este largo proceso, estas campañas han ayudado a construir asociaciones aún más equilibradas entre actores de la sociedad civil en el norte y en el sur.

Este capítulo explora esos patrones, delineando una serie de esfuerzos de coaliciones transnacionales que buscan influir en las políticas y los proyectos del Banco Mundial. Estos estudios de caso se llevaron a cabo entre 1992 y 2000 bajo los auspicios del Instituto de Investigación para

a las estrategias de las empresas para distraer la atención de actividades perjudiciales al medio ambiente por medio de la publicidad. A través de la manipulación de su propia imagen, las empresas sensibilizan a la gente hacia el cuidado del entorno ambiental (N. de T.). Véase Paul Brown, "World Bank Pushes Chad Pipeline", *The Guardian*, 11 de octubre de 1999.

⁴ Para detalles, véase la página de Internet del Centro de Derecho Ambiental Internacional, <http://www.ciel.org> y la página del Centro de Información del Banco [Bank Information Center: BIC. (N. de T.)] <http://www.bicusa.org>

el Desarrollo.⁵ Con ello tratamos de derivar aprendizajes que permitan entender por qué dichos esfuerzos han sido exitosos. En particular, el capítulo aborda dos interrogantes:

1. ¿Qué se requiere para que una coalición transnacional logre influir en una institución como el Banco Mundial?
2. ¿Cómo consiguen las coaliciones transnacionales rendir cuentas a su interior, no obstante sus grandes diferencias de poder, riqueza y cultura?

El estudio de las coaliciones transnacionales

Este estudio explora factores cruciales que están profundamente insertos en campañas muy complejas y de largo aliento. Decidimos realizar estudios de caso detallados y luego compararlos para ver qué tipos de patrones comunes emergían. Los casos fueron escritos por individuos cercanos a los acontecimientos en el campo y con acceso tanto a las poblaciones originalmente afectadas como a los tomadores de decisiones en el Banco Mundial y en otras agencias. Cuatro casos se centraron en los esfuerzos que realizaron varias coaliciones para influir en *proyectos* específicos de desarrollo: una planta geotérmica en Filipinas, un proyecto de manejo de recursos naturales en Brasil, la legislación sobre petróleo y tierra vinculados al ajuste estructural en Ecuador, y una presa en Indonesia.⁶ Otros cuatro casos se enfocaron en los esfuerzos de las coaliciones para moldear las *políticas* del Banco en temas cruciales: indígenas, manejo de agua, reacomodo de poblaciones desalojadas por proyectos y paneles de políticas de información e inspección.⁷ Los cuadros 1 y 2 describen los rasgos principales de los casos de proyectos y de políticas.

⁵ El Instituto de Investigación para el Desarrollo (*Institute for Development Research, IDR* (N. de T.)) emprendió estos estudios como parte de un programa de investigación sobre el papel de las organizaciones civiles en el desarrollo de las políticas nacionales e internacionales. Los resultados de estos estudios están disponibles en línea en <http://www.jsi.com/idr>

⁶ Con respecto a los estudios de los proyectos, véase Antoinette Royo, "The Philippines: Against the Peoples' Wishes. The Mt. Apo Story", en Fox y Brown, 1998, pp. 151-180; Margaret E. Keck, "Planaflo in Rondônia: The Limits of Leverage", en Fox y Brown, 1998, pp. 181-218; Kay Treake, "Ecuador: Structural Adjustment and Indigenous and Environmental Resistance", en Fox y Brown, 1998, pp. 219-264; y Augustinus Rumansara, "Indonesia: The Struggle of the People of Kedung Ombo", en Fox y Brown, 1998, 123-150.

⁷ En relación con los estudios de las políticas véase Andrew Gray, "Development Policy-Development Protest: The World Bank, Indigenous Peoples, and NGO", en Fox y Brown, 1998, pp. 267-302; Deborah Moore y Leonard Sklar, "Reforming the World Bank's Lending for Water: The Process and Outcome of Developing a Water Resources Management Policy", en Fox y Brown, 1998, pp. 345-390; Jonathan A. Fox, "When Does Reform Policy Influence Practice? Lessons from the Bankwide Resettlement Review", en Fox y Brown, 1998, pp. 303-344; y Lori Udall, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed", en Fox y Brown, 1998, pp. 236-291.

CUADRO 1

CAMPAÑAS DE REFORMA DE PROYECTOS

Proyectos y actores clave

PRESA DE KEDUNG OMBO, INDONESIA (1984-1994)
OB: pobladores; estudiantes
ONG: asistencia legal local y nacional; otras ONG locales y nacionales ambientalistas y de pobreza
OI: Grupo Internacional de ONG de Indonesia (GI: *International NGO Group on Indonesia-INGI*)
ONGI: miembros de GI de los países del norte

PLANTA TÉRMICA DEL MONTE APO, FILIPINAS (1987-1993)
OB: grupos indígenas; granjeros Locales
ONG: redes locales, regionales y nacionales; Centro Legal de Recursos (*Legal Resources Center-LRC*)
OI: Foro Filipino de Desarrollo (FFD: *Philippine Development Forum-PDF*); Centro de Información del Banco (CIB)
ONGI: Fondo de Defensa Ambiental (FDA: *Environmental Defense Fund-EDF*); Misioneros Columbanos; Greenpeace

RECURSOS NATURALES PLANAFORO, BRASIL (1989-1995)
OB: trabajadores del caucho; granjeros
ONG: ONG y redes locales y nacionales (ej. Instituto de Antropología y Medio Ambiente [IAMA]; Consejo Nacional de Trabajadores del Caucho [CNTC]; Instituto de Estudios Amazónicos del Brasil [IEA]; y otros)
OI: Foro de ONG de Rodonia
ONGI: FDA; Federación Mundial de Fauna Silvestre (*World Wildlife Federation-WWF*); otros

Hechos cruciales en la evolución de las alianzas

La mayoría de las familias sólo se enteraron de los planes de reacomodo cuando la presa estaba casi terminada. Después, algunas de ellas pidieron ayuda a ONG locales y nacionales de asistencia legal a fin de obtener una mayor compensación por sus tierras. Aunque algunas demandas culminaron exitosamente, el gobierno de Indonesia invalidó los veredictos. En 1988 el GI empezó a presionar al Banco Mundial por medio de sus miembros internacionales. Un año después, ya terminada la presa, hubo protestas populares de estudiantes y grupos religiosos en apoyo a la población afectada. Cuando el GI se reunió con el Banco Mundial el gobierno contrató, acusándolo de "estar lavando la ropa sucia" en público. El gobierno otorgó otras tierras a los pobladores. El Banco y otros actores internacionales acordaron evitar futuros "Kedung Ombos".

En 1987, grupos indígenas y granjeros empezaron a organizar redes locales, regionales y nacionales para enfrentar el proyecto. Los ancianos de las tribus locales juraron defender el Monte Apo hasta "la última gota de sangre". Las coaliciones locales establecieron vínculos con ONGI y el FFD. Dos misiones del Banco llegaron a conclusiones opuestas sobre el proyecto. En 1989, el Foro Filipino de Desarrollo de ONG y ONGI acordó presionar al Banco con respecto al Monte Apo. A pesar de las protestas, el gobierno de Filipinas (GF) aprobó el proyecto alegando que cumplía con disposiciones legales en materia ambiental. Las redes de ONG realizaron "conferencias de solidaridad" nacionales y acordaron insistir en los derechos indígenas y en adoptar una actitud vigilante y cautelosa ante la presión del FDA. Esta última ayudó a que el Banco Mundial rechazara la evaluación de impacto ambiental del gobierno, que a su vez retiró su petición de préstamo. En 1993, nuevas conferencias de solidaridad establecieron estrategias para cabildear en bancos que trabajan en exportaciones e importaciones.

En 1989 las ONGI (como el Fondo de Defensa Ambiental) protestaron por la falta de participación local en el diseño inicial del proyecto, tomando en cuenta que había OB en la región. En 1991, a fin de permitir la participación de las ONG locales e internacionales (pero no nacionales) en las decisiones sobre proyectos, el Banco suspendió el proyecto hasta la creación del Foro de ONG de Rodonia. No obstante éste, se hizo evidente que las agencias estatales violarían los términos del préstamo y las respectivas protestas del Foro surtieron poco efecto. En 1994 el Foro pidió que el Banco Mundial suspendiera el desembolso y un año después pidió que su panel de inspección revisara el proyecto. El caso de Planaforo fue aceptado por el panel ese mismo año.

CUADRO 1 (Continuación)

Proyectos y actores clave	Hechos cruciales en la evolución de las alianzas
<p>AJUSTE ESTRUCTURAL DE ECUADOR (1986-1994)</p> <p>OB: grupos indígenas (GI); grupos ambientalistas</p> <p>ONG: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie); Acción Ecológica</p> <p>OI: Red Ecuatoriana; CIB</p> <p>ONGI: Red de Acción Forestal (Rainforest Action Network-RAN); Oxfam</p>	<p>La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) movilizó a los grupos indígenas (GI). En 1990 ayudó a organizar un levantamiento en contra del ajuste estructural. En 1992 se alió con ONG para desafiar las iniciativas del Banco Mundial y del gobierno en materia de extracción de petróleo, que amenazaban a los grupos indígenas. Las negociaciones con el banco y el gobierno modificaron la ley petrolera. En 1994 la Conaie encabezó la "Movilización por la vida", una coalición de carácter nacional que paralizó al país y que iba en contra de una propuesta de ley de tierras que amenazaba con impedir el acceso a tierras comunales. La Conaie creó la Red Ecuatoriana con ONGI para influir en la elaboración de políticas del Banco. Finalmente, las negociaciones con los líderes del gobierno y con los intereses de la agroindustria llevaron a una ley de tierras más aceptable y a una mayor participación en la elaboración de políticas para la Conaie en el futuro.</p>

Nota: OB significa organización de base; ONG significa ONG local o nacional; OI significa organización intermediaria; ONGI significa ONG internacional.

CUADRO 2
CAMPAÑAS DE REFORMA DE POLÍTICAS

Políticas y actores clave	Hechos cruciales en la evolución de las alianzas
<p>POLÍTICA DE GRUPOS INDÍGENAS (1981-1992)</p> <p>OB: grupos indígenas (GI) y movimientos ambientales en muchos países</p> <p>ONG: vinculadas a alianzas de los proyectos</p> <p>ONGI: Supervivencia Internacional; Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas (International Working Group on Indigenous Affairs-IWGIA); Supervivencia Cultural</p> <p>BM: científicos sociales; partidarios de las políticas de GI</p> <p>POLÍTICAS DE REACOMODO (1986-1994)</p> <p>OB: movimientos de los pobladores afectados por varios proyectos</p>	<p>En 1981, los grupos indígenas del Río Chico en Filipinas obtuvieron su primera victoria sobre un proyecto de presa del banco, lo cual llevó a que éste iniciara una política tendiente a proteger los derechos indígenas en sus proyectos. Los problemas relativos a los GI cobraron relevancia en una serie de proyectos del banco (polo noreste, trans migración, etcétera) y en la revisión que éste realizó de sus políticas ambientales a lo largo de cinco años. Los movimientos de activistas locales presionaron exitosamente a los proyectos del Banco durante los siguientes cinco años. Aunque las ONGI que apoyaban a los grupos indígenas no crearon un frente común, las OB fueron lo suficientemente exitosas como para influir en proyectos locales. La declaración de políticas del banco en 1991 abrió la puerta para nuevos desafíos en materia de asuntos indígenas.</p> <p>La revisión de las políticas de reacomodo en parte se basó en las revelaciones de la Comisión Morse acerca del controvertido proyecto de Narmada. A fin de responder a las campañas externas, el Banco autorizó que un equipo interno evaluara la instrumentación de las políticas de reacomodo en sus proyec-</p>

Políticas y actores clave

Hechos cruciales en la evolución de las alianzas

ONG: aliados de los pobladores como la Narmada Bachao Andolan

ONGI: Consejo de Acción de Narmada; Grupo Internacional de ONG de Indonesia

BM: Equipo de Revisión de Reacomodos (Resettlement Review Task Force)

POLÍTICAS DE MANEJO DEL AGUA (1991-1993)

OB: no participaron

ONG: 50 se ofrecieron como voluntarias para contribuir en las discusiones de políticas

ONGI: Red Internacional de Ríos; Fondo de Defensa Ambiental

BM: personal de operaciones y de ingeniería

tos. Dicha revisión dejó ver que las políticas que el banco había establecido en 1986 se habían cumplido aproximadamente en 30 por ciento durante los primeros cinco años. Aunque esto había mejorado rápidamente con el escrutinio externo e interno, el equipo revisor tuvo que librar una "guerra de guerrillas" para obtener buena información por parte de los directores, quienes se mostraron poco dispuestos a cooperar. Las intensas negociaciones internas en torno al informe final culminaron en 1994 con la pronta publicación de éste a fin de frustrar las amenazas de fugas de información que había proferido la abogacía externa.

En 1991 el personal del banco organizó un taller para los funcionarios gubernamentales a fin de revisar las políticas en materia de manejo del agua. Aunque las ONG no fueron invitadas, las ONGI recolectaron comentarios de más de 50 de ellas. El banco accedió a consultar a las ONG, las cuales hicieron aportaciones importantes. Las ONGI tuvieron dificultades para hacer valer los intereses de las ONG en los procesos de elaboración de políticas. Los funcionarios del banco se opusieron a nuevas consultas, en parte debido a la presión interna a favor de desarrollar políticas siguiendo lineamientos económicos. Finalmente, las ONGI presionaron sobre los directores ejecutivos para cambiar las políticas. Aunque en dicho cambio se incorporaron algunas recomendaciones de las ONG, hubo desconcierto entre los impulsores iniciales de las mismas al verse nuevamente relegados a asumir un papel de defensoría.

El banco siempre ha limitado el acceso a la información acerca de los proyectos. Las tensiones sobre las presas de Narmada y las críticas al informe interno de Wapenhans crearon el escenario para muchas reformas dentro de él. La alianza entre las ONGI, ONG y OB que llevaron a cabo las campañas de Narmada y a favor de proveer con nuevos fondos al IDA-10, presionaron al banco para adoptar políticas tendientes a que más información sobre los proyectos estuviese disponible en las etapas iniciales y para que el panel de inspección investigara abusos en los proyectos. Con aliados en el banco y en el Congreso de los Estados Unidos, la alianza cabildeó exitosamente para la nueva política y amenazó con retener financiamientos futuros. Al nuevo panel se le pidió que investigara inmediatamente la propuesta de la presa Arun III en Nepal. El informe generó cuestionamientos serios sobre la presa y el nuevo presidente del banco canceló el proyecto inmediatamente después de asumir el cargo.

PANEL DE POLÍTICAS DE INFORMACIÓN E INSPECCIÓN (1989-1995)

OB: No participaron directamente

ONG: Narmada; activistas de la campaña IDA-10⁸

ONGI: FDA; CIB; otros partidarios de las reformas del Banco: 150 años *basan!*

BM: Aliados en pro de una mayor divulgación

Otros: Comité del Congreso estadounidense; directores ejecutivos estadounidenses, japoneses y europeos del Banco Mundial

Nota: OB significa organización de base; ONG significa ONG local o nacional; ONGI significa ONG internacional; BM significa personal del Banco Mundial; la categoría Otros se refiere a otras alianzas participantes.

⁸ IDA (International Development Association [Asociación Internacional para el Desarrollo]) es una sección del Banco Mundial encargada de préstamos blandos para los países de menores ingresos, y cada tres años los gobiernos donantes deben aportar a ese fondo.

En este capítulo presentamos ciertas lecciones importantes que sugieren los análisis detallados de estos casos, que ya se han publicado en otra parte.⁹ Las dos siguientes secciones presentan e ilustran ocho aprendizajes: cuatro relativos a los efectos de las coaliciones y cuatro acerca de la organización de las coaliciones y sus procesos internos de rendición de cuentas. Después, comentamos brevemente las implicaciones que tienen dichos aprendizajes para que las coaliciones internacionales futuras puedan influir en instituciones mundiales y sus políticas.

Lecciones sobre los efectos de las coaliciones

Evidentemente, el proceso de influir en una institución como el Banco Mundial no es un esfuerzo pequeño a corto plazo. Para lograr cambios se requiere de una coalición consolidada, capaz de reunir y analizar información destacada sobre las actividades del banco y volverla accesible para los actores más relevantes, además de movilizar muchas influencias. El análisis de estos casos depara estas primeras cuatro lecciones sobre la eficacia de las coaliciones transnacionales.

Primera lección: que la campaña concuerde con los objetivos

Hemos hallado que el patrón organizativo de una coalición difiere según el asunto en torno al cual ésta se crea. Para algunas coaliciones, lo importante era mitigar o anular los efectos perjudiciales de algunos proyectos del banco en comunidades de base. En Filipinas, por ejemplo, la coalición desafió la construcción de una planta de energía geotérmica que amenazaba tanto a las sagradas tierras ancestrales de los indígenas como al medio ambiente. En Ecuador fue un programa de desarrollo agrícola cuya legislación amenazaba el estatuto comunal de las tierras de los indígenas. La nueva ley de tierras había sido aprobada con el apoyo tanto de bancos multilaterales de desarrollo como de los intereses agroindustriales, haciendo posible que las tierras comunales se volvieran potencialmente vulnerables a la venta para el desarrollo comercial. En ambos casos, la coalición transnacional fue encabezada y sostenida por movimientos de base que estaban directamente amenazados por los

⁹Véase L. David Brown y Jonathan Fox, "Accountability within Transnational Coalitions", en Fox y Brown, 1998, pp. 439-484, para un análisis comparativo de dinámicas de las coaliciones a través de los ocho casos. Véase Jonathan Fox y L. David Brown, "Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies", en Fox y Brown, 1998, pp. 485-551, para un análisis de los efectos en el banco.

proyectos, junto con aliados de ONG nacionales que a su vez buscaron apoyo internacional. Debido a que estas campañas fueron en esencia una extensión internacional de movimientos nacionales preexistentes, las llamamos coaliciones de problemas nacionales.

En otras situaciones las preocupaciones centrales de la campaña orquestada por la coalición eran fallas del mismo banco, que había incumplido sus propias políticas. Si bien la evidencia de dichas fallas estaba constituida por efectos tangibles en la población local, el objetivo principal era la reforma del banco mismo. Por ejemplo, en el caso de Planaforo (Brasil), las ONG internacionales señalaron la falla que tuvo el banco al no asegurar la participación local en el proyecto de manejo de recursos naturales, en un contexto donde los grupos de base aún no estaban lo suficientemente organizados como para llevar a cabo una protesta creíble a partir de sus propias fuerzas. Asimismo, la campaña para ampliar el acceso público a la información sobre proyectos del banco y crear un canal institucional para responder a las demandas de incumplimiento mediante reformas a las políticas fue encabezada y sostenida por ONG internacionales, en parte porque éstas contaban con habilidades técnicas y políticas, influencia política en gobiernos donantes y los recursos organizativos para ejercer presión sobre muchos proyectos al mismo tiempo; ello, a pesar de no tener intereses directos en cada proyecto. Dichas *redes transnacionales de abogacía* pueden, a lo largo de periodos prolongados e integrando diversos casos locales de incumplimiento, articular principios, formular políticas alternativas y presionar para una mejor materialización y una reforma sistémica.

En otros casos incluso, las coaliciones fueron encabezadas desde dentro del banco por grupos reformistas que trabajaron con equipos externos revisando la experiencia de la institución y dividiendo políticas alternativas. Por ejemplo, al examinar las políticas de reacomodo un equipo interno diseñó e instrumentó una revisión que terminó sirviendo para que ciertas circunscripciones internas pudiesen mantener su autonomía y resistir con fuerza a críticas externas. La existencia de fuertes coaliciones que apoyaban desde afuera dicha revisión permitió al equipo interno cuestionar intereses poderosos que la revisión dejó a la luz y finalmente publicar un informe muy profundo, a pesar de la oposición de estos últimos. Básicamente, estas *iniciativas internas de reforma* se valen del conocimiento especializado y del acceso que tienen miembros de la institución para orientar la evidencia en cierto sentido y proponer reformas plausibles.

Las tácticas de las coaliciones deben definirse en términos de sus metas y objetivos. Cuando éstos consisten en controlar los daños provocados por un

proyecto o en modificar su ejecución sobre el terreno, los actores locales, a quienes el Banco Mundial y las ONG internacionales críticas deberían rendir cuentas, suelen estar bien delimitados. Cuando el objetivo es formular políticas más amplias que darán forma a las futuras interacciones entre el banco y los actores de base, el liderazgo de las ONG internacionales, gracias a su conocimiento acerca de las políticas, su destreza con los medios y su habilidad para presionar, es más prominente. Cuando el objetivo es que el banco realice un viraje en sus prioridades o que adopte nuevos arreglos institucionales, se puede requerir una alianza (a favor de una reforma interna), que conjunte personal de dentro de la institución (que tiene el conocimiento especializado) con fuentes de presión externas, con el fin de influir en los formuladores de políticas del banco (que suelen oponerse a una reforma).

*Segunda lección:
hay que abrir grietas dentro del sistema*

Conviene calibrar los objetivos hacia los cuales se busca dirigir la presión en términos de políticas institucionales y posibles aliados. Es muy fácil pensar en el Banco Mundial y otras instituciones similares como entidades monolíticas que inequívocamente presentan frentes unidos ante cuestionamientos externos. Si parte de supuesto así, una coalición puede centrar su atención exclusivamente en buscar aliados fuera del banco lo cual, al prescindir de alianzas con grupos internos que surgen al fragor de la política intrainstitucional, puede terminar convirtiéndose en un error muy caro.

Como en muchas otras grandes instituciones, el personal del banco actualmente incluye gente con un amplio rango de perspectivas políticas y sociales. En cada uno de los casos que este estudio abordó, hubo personal del banco que apoyó consistentemente las reformas impulsadas por coaliciones externas; pero, además, éstas frecuentemente se beneficiaron con los consejos, la información y el apoyo de actores internos. De hecho, las campañas más efectivas fueron aquellas que forjaron coaliciones entre grupos progresistas de muchas instituciones diferentes. La campaña en contra de la planta geotérmica de Filipinas, por ejemplo, se encontró con que los diferentes departamentos del banco involucrados en el proyecto habían hecho recomendaciones opuestas con respecto al manejo de las tierras de los indígenas. En este caso, la lucha entre diferentes circunscripciones del banco se convirtió en una ventaja importante para la campaña externa. Identificar al personal del banco que simpatiza con la campaña, puede ayudar a una coalición a entender cómo el banco percibe los asuntos en cuestión, a reconocer alterna-

tivas plausibles, tomando en cuenta las prioridades del banco y a construir el apoyo interno que se requiere para poner en marcha las reformas.

Para un reformista interno, el contacto con, o incluso la simple existencia de una coalición externa interesada en cierto asunto, puede acrecentar su habilidad para enfrentar las fuerzas internas opuestas a la reforma. Cuando la dirección ejecutiva del banco amenazó con suprimir la revisión de la política de reacomodos porque era demasiado controvertida, la posibilidad de que los grupos externos pudiesen publicar en forma anticipada borradores de la revisión, finalmente obligó al banco a publicarla, con el fin de evitar la vergüenza de ser acusado públicamente de "encubrir" sus propias fallas al llevar a cabo sus políticas. Si bien en una agencia como el banco los cambios institucionales son, casi inevitablemente, parciales y lentos, los casos tratados aquí demuestran que los reformistas internos tienden a depender significativamente de la existencia de la presión y el escrutinio externos.

Por otra parte, se debe reconocer que, en determinadas áreas temáticas, tanto los reformistas internos como los grupos externos de presión evidentemente carecen de la fuerza suficiente para contrapesar la de grupos de interés muy influyentes y de gobiernos donantes aliados a éstos. Por ejemplo, el impacto que tienen las ONG sobre las políticas ambientales y sociales del banco aún contrasta marcadamente con el creciente énfasis de la institución en el ajuste estructural y el pago de fianzas de los sectores financieros. Si bien las políticas del banco ahora impulsan oficialmente la potenciación de los pobres, el diseño de políticas sensibles al género y a la ecologización de la industria, la mayoría de sus recursos se siguen destinando a préstamos basados en políticas macroeconómicas convencionales.

*Tercera lección: hay distintos tipos de impactos,
no uno solo. Conviene distinguir el éxito en sus
distintas formas y efectuar el balance respectivo*

Medir el éxito de una campaña, para los miembros de una coalición, parece una tarea fácil. Sólo tienen que fijarse en si alcanzaron ciertas metas; si se cambiaron las políticas, si se detuvo el proyecto o si cobró mayor peso el programa de reacomodos. Pero si se atienen sólo a este criterio pueden dejar de lado otros aspectos no menos importantes, relativos a la complejidad del proceso o a sus nuevas posibilidades. Los "éxitos" de una campaña pueden variar según la situación; por ejemplo, si se puso en juego una nueva estrategia o si nuevos actores se unieron al esfuerzo. Las coaliciones más

efectivas reconocieron que una campaña podía resultar exitosa o fracasada no sólo por los resultados obtenidos (es decir, cómo se logró incidir en proyectos y políticas específicas), sino por otros aspectos, tales como el fortalecimiento de las organizaciones locales, la creación de vínculos para futuras campañas, la elevación de la conciencia y de la habilidad para influir en políticas, el desarrollo de estrategias y tácticas para participar en políticas, la creación de una conciencia pública en torno a temas cruciales y el deseo de buscar reformas institucionales.

Aun aquellas campañas que no han sido exitosas (en el sentido de lograr una influencia directa) pueden tener impactos significativos y ser vistas como tales, al ser medidas con indicadores más indirectos. La campaña en contra de la presa Kedung Ombo en Indonesia, comenzó demasiado tarde como para detener la ejecución del proyecto. Peor aún, el gobierno terminó anulando el dictamen de la corte por el cual se reconocía el derecho de los pobladores locales a una compensación más justa. *Este es el caso clásico de una campaña de defensa que, si bien obtuvo concesiones poco tangibles para aquellos afectados más directamente, tuvo efectos indirectos considerables al hacer menos probable posteriores financiamientos internacionales para presas en el país (en este caso: Indonesia).* Por otra parte, la campaña logró acrecentar la reputación de la asociación de ONG nacionales e internacionales que había cabildeado en torno al asunto ante el banco y los gobiernos donantes. La red de ONG nacionales e internacionales que participaron en la campaña construyó relaciones y capacidades que les fueron sumamente útiles en campañas sucesivas. La campaña también llevó a que varias agencias donantes se comprometieran informalmente a evitar proyectos similares al de Kedung Ombo en el futuro.

Para efectuar un balance adecuado de los logros alcanzados cuando se persiguen varios objetivos, quizás valga la pena echar mano de una perspectiva histórica y social amplia. En Filipinas, por ejemplo, la campaña para detener la planta térmica del Monte Apo se enfocó sobre la violación de los derechos indígenas, en parte porque este asunto era, en ese momento, más visible públicamente y más potente políticamente que aquellos que promovían paralelamente los granjeros y los ambientalistas. Aunque algunos de estos últimos no estuvieron de acuerdo con la decisión (ya que restaba fuerza a sus quejas e intereses), el enfoque sobre los derechos indígenas ayudó a movilizar apoyos de las redes nacionales indígenas y sus aliados en un momento en el que los asuntos indígenas estaban en el centro de atención política, lo cual ayudó a generar una mayor conciencia en torno al asunto del Monte Apo.

Cuarta lección: crear puestos de avanzada que otros puedan aprovechar para emprender nuevos esfuerzos, proponiendo nuevos arreglos que permitan a la sociedad civil ejercer mayor influencia en el futuro

Las circunscripciones de los grupos de base suelen centrar su interés en el impacto inmediato de un proyecto, pero, a la larga, los cambios en las políticas y en otros arreglos institucionales pueden llegar a tener un efecto mayor. Una campaña en torno a un proyecto suele centrarse en asuntos específicos que afectan a cierto país. Varias campañas, cuyos esfuerzos se conjuntan, pueden centrarse, más bien, en arreglos institucionales, lo cual puede incidir en numerosas otras actividades en el futuro.

Un cambio en las políticas del banco, por ejemplo, modifica el contexto institucional en el que operan los directores de proyecto. Muchas campañas transnacionales se han enfocado en establecer o perfeccionar las políticas organizacionales que orientan los proyectos del banco. Ciertamente, cuando se adopta una nueva política no se garantiza su instrumentación (una realidad que quedó ampliamente demostrada por la revisión del cumplimiento de las políticas de reacomodo). Pero la existencia de políticas estándar previas pesa considerablemente cuando las coaliciones externas buscan demostrar que los proyectos del banco han incumplido con las mismas. El personal del banco se ha vuelto sensible a la vergüenza que provocan las situaciones de incumplimiento. Cuando quedó claro que éstas se volverían sumamente visibles con el proceso de revisión, los proyectos comenzaron a preocuparse más por cumplir con las políticas de reacomodo. De esta manera, al promover políticas que defienden a grupos indígenas o a poblaciones reacomodadas se puede lograr el peso suficiente para contrarrestar nuevos abusos en el futuro.

Las campañas que promueven la rendición de cuentas pueden lograr impactos aún mayores. Una política que permite acceder a la información de un proyecto desde su inicio, a su vez posibilita que un programa considerado problemático pueda ser cuestionado con prontitud. Es mucho más fácil influir en un proyecto cuando se encuentra en su etapa de diseño que revisarlo cuando ya hay diversos intereses nacionales e internacionales comprometidos en su terminación. Evidentemente, para influir y durante las etapas iniciales hay que disponer de información; de ahí que, para actuar a tiempo, resulten primordiales los mecanismos institucionales que permitan distribuir en forma amplia y anticipada la información de un proyecto. Al modificar las políticas y los mecanismos institucionales que norman la disponibilidad de la información se cuenta con mejores opciones para campañas futuras.

Organización de coaliciones y rendición de cuentas

Una coalición transnacional suele incluir a gente muy diferente en cuanto a contexto cultural, nivel de bienestar y poder político. Los trabajadores del caucho en Brasil y los granjeros indígenas en Filipinas pueden estar, en términos organizativos, tan distantes de los líderes del Fondo de Defensa Ambiental en Washington como de quienes formulan las políticas públicas del Banco Mundial. Para que una coalición sea efectiva tras varios años de lucha con pocos recursos, necesita construir estrategias comunes y relaciones de confianza, así como valorar las capacidades de sus distintos miembros, y así sostener el esfuerzo colectivo a pesar de los conflictos y malentendidos que surgen inevitablemente de sus diferencias internas. Nuestro estudio también se preguntó cómo se organizan las coaliciones transnacionales para propiciar la influencia mutua y la rendición de cuentas. Los resultados del análisis respectivo serán descritos brevemente en las siguientes cuatro lecciones.

Quinta lección: para que la rendición de cuentas sea un factor de peso hay que especificar bien "a quién se le rinde cuentas". Un representante tiene más credibilidad y expresa de manera más fidedigna el sentir local cuando responde a una base social amplia

A veces, una coalición transnacional puede originarse cuando movimientos de base consiguen establecer vínculos internacionales con el fin de lograr sus objetivos. La Red de Ecuador, por ejemplo, fue iniciada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que había encabezado una campaña nacional en contra de una nueva ley que favorecía a las empresas de "desarrollo de tierras". Es más común, sin embargo, que los miembros de la base no estén bien conectados entre sí y, por ende, que tengan dificultades para hacerse escuchar como una sola voz ante fuerzas opositoras poderosas. Por ejemplo, en los casos de Indonesia y Brasil hubo pocas voces con la credibilidad suficiente para hablar en nombre de las comunidades de base. Aunque las coaliciones transnacionales frecuentemente tratan de representar los intereses de las comunidades de base ante los tomadores de decisiones de carácter nacional e internacional, tienen dificultades para establecer con exactitud qué voces representan en verdad a las circunscripciones locales.

Estos ejemplos sugieren que los organizadores de las coaliciones proceden sabiamente al promover o buscar conexiones horizontales entre

circunscripciones con el fin de propiciar que las voces locales resulten creíbles. Allí donde el capital social ya existe en la forma de federaciones de base, como en los casos de Filipinas y Ecuador, la coalición se puede construir sobre una auténtica representación local. En Filipinas, la existencia tanto de coaliciones locales, regionales y nacionales como de una toma de decisiones compartida posibilitó un proceso de consulta permanente con los intereses de los indígenas, lo cual permitió que la coalición mantuviera su legitimidad. En Ecuador, la mayor parte de los miembros veían la coalición entre los grupos indígenas como un mecanismo que les confería representatividad genuina. En otras situaciones, para una coalición dicha cualidad puede depender de que se construyan efectivamente las organizaciones locales. Por ejemplo, en el caso de Brasil la alianza entre ONG locales y grupos de base surgió tarde, cuando el proyecto estaba muy avanzado; no obstante, el Foro Rodonia de ONG (fundado en 1991 como una organización paraguas de ONG y organizaciones de base con el fin de alentar al Banco Mundial y al gobierno brasileño a perseguir políticas de desarrollo sostenible) se convirtió en un actor importante en el curso de los siguientes años (Rodríguez, 2000).

Si bien es particularmente difícil movilizar a las voces nativas, otros problemas similares pueden afectar la participación de otros miembros dentro de la coalición. Por ejemplo, el esfuerzo por incidir en las políticas de manejo de los recursos hídricos, tuvo dificultades para movilizar ONG nacionales, debido a que había que pagar transporte y a que no se veían efectos inmediatos sobre las políticas imperantes. Por otra parte, paradójicamente la presión por mantener dentro de la coalición a las circunscripciones directamente afectadas puede provenir en parte del mismo banco. Su personal ha cuestionado con frecuencia a las coaliciones de la sociedad civil por no representar circunscripciones nativas reales; así, las ha presionado para que atiendan a su propia legitimidad y a su propia rendición de cuentas.

Sexta lección: hay que crear puentes que subsanen los vacíos de poder y de comunicación dentro de la sociedad civil. Para acercar a organizaciones afines pero distantes hay que construir vínculos interorganizativos entre las mismas

Cuando una coalición está formada por miembros con diferentes características geográficas, culturales, económicas y políticas, quizás haya que invertir

considerablemente en construir la influencia y la confianza mutuas necesarias para responder en forma rápida y consistente a circunstancias cambiantes. El reto de construir relaciones de este tipo entre, digamos, un miembro de un grupo de cabildeo en Washington y un trabajador del caucho brasileño, distanciados por idioma, nivel económico, perspectiva política y valores culturales, puede resultar formidable. Construir y mantener este capital social transnacional puede ser difícil y costoso, pero es fundamental para crear y conservar coaliciones eficaces.

En los casos estudiados aquí, las coaliciones no solían depender de lazos tan largos para acortar esas distancias organizacionales. Era más común que, para tal fin, optaran por "cadenas" organizacionales a base de vínculos relativamente cortos. En la coalición de Filipinas, los ancianos de los grupos indígenas estaban conectados horizontalmente con las ONG locales, los grupos religiosos y otros miembros de redes locales, y verticalmente con los líderes indígenas y representantes de campañas regionales. Éstos, a su vez, estaban conectados verticalmente con la red nacional, cuyos representantes trabajaban con los miembros del Foro de Desarrollo Filipino, un grupo de ONG filipinas e internacionales con base en Washington. Ello dio lugar a una cadena que conectaba entre sí a cada eslabón con el más cercano (el local y el regional, el nacional y el internacional), haciendo mucho más manejable la distancia organizativa entre lo local y lo internacional.

Estas coaliciones ciertamente propiciaron la creación de estos vínculos y cadenas, pero también se gestaron en gran medida a partir de capital social preexistente. Por ejemplo, en la coalición de Filipinas el vínculo entre los ámbitos nacional e internacional fue el Foro de Desarrollo Filipino, una red preexistente de ONG nacionales e internacionales. Algo semejante ocurrió en el caso de Indonesia, donde el vínculo entre las ONG nacionales y los actores internacionales fue el Foro Indonesio de ONG para el Desarrollo Internacional (FIDI), un foro preexistente de grandes ONG indonesias y de actores internacionales que las apoyan. Asimismo, el núcleo de la coalición nacional e internacional en torno al panel de políticas de información e inspección aprovechó las relaciones que ya se habían construido durante la campaña internacional en contra de la presa Narmada en India. Una vez forjadas, estas cadenas pueden utilizarse para otros propósitos. Este tipo de inversiones pueden seguir siendo productivas mucho tiempo después de que haya terminado el motivo inicial que originó a la cadena.

Séptima lección: la comunicación por Internet no basta para establecer relaciones de confianza entre culturas distintas. Conviene realizar encuentros cara a cara para definir objetivos, estrategias, responsabilidades y rendición de cuentas

Las coaliciones evolucionan a través del tiempo en respuesta a fuerzas tanto externas como internas. La mayoría de las coaliciones transnacionales comienzan organizándose en torno a unos cuantos valores y visiones comunes, apenas esbozados, sin definir con mucha precisión estrategias y responsabilidades. Pero una campaña para influir en las políticas del Banco Mundial generalmente implica articular sistemáticamente metas con el desarrollo de estrategias, planes y acuerdos acerca de cómo llevarlos a cabo. Si no se acuerda quién es responsable de qué, es difícil lograr que se rindan cuentas, o incluso saber cómo o dónde se va a ejercer influencia, y así adquieran forma las actividades de la coalición.

Por definición, una coalición transnacional es geográficamente dispersa y, por ende, enfrenta dificultades a la hora de negociar las expectativas comunes. Hasta cierto punto, la informática moderna posibilita tomar decisiones en forma interactiva. Por ejemplo, la coalición para reformar el panel de políticas de información e inspección utilizó ampliamente la comunicación electrónica. Sin embargo, cuando se trata de crear relaciones de confianza e influencia mutua dentro de una coalición, nada sustituye las negociaciones cara a cara. Los miembros del Consejo de Acción de Narmada informan que las "visitas al valle" fueron esenciales para construir sus relaciones y fortalecer su compromiso hacia la campaña (Udall, 1998). La directora del Foro de Desarrollo Filipino atribuye la lealtad que siente hacia los ancianos indígenas al contacto personal que estableció con ellos (Royo, 1998). Los compromisos cara a cara entre los individuos clave dan forma al capital social de las coaliciones, a sus patrones de influencia y su membresía.

Octava lección: con vínculos pequeños se pueden crear cadenas firmes. Los individuos y las organizaciones pequeñas que vinculan entre sí a actores de mayor peso consiguen ejercer una influencia significativa

En estos casos los actores más visibles son los gobiernos nacionales, las grandes instituciones internacionales y movimientos sociales que tienen miles de miembros. Hay millones de dólares, miles de vidas y muchos países en juego.

Dado todo esto, resulta sorprendente ver cómo unos cuantos individuos y organizaciones clave desempeñan un papel fundamental llenando los abismos que separan a muchos de estos actores.

Una coalición transnacional es eficaz en la medida en que hay confianza e influencia mutua entre los individuos y las organizaciones a lo largo de la cadena. Por lo mismo, también se pueden desbaratar fácilmente debido a jalones y a conflictos de interés; situación que, una vez sucede, resulta difícil de arreglar. El Consejo de Acción de Narmada, integrado por un pequeño número de representantes organizacionales de los países del norte, así como por líderes clave en India, coordinó las actividades de cabildeo alrededor del mundo que, a la postre, resultaron fundamentales para obligar a un renuente Banco Mundial a retirarse del proyecto de la presa Narmada. Posteriormente algunos de los miembros del consejo se convirtieron en el núcleo de la campaña que buscaba reformar las políticas del banco sobre los paneles de información e inspección. En efecto, una organización virtual de menos de 20 personas desempeñó un papel central en la reforma de las características institucionales de la organización de desarrollo más importante del mundo. De esta manera, los actores y las organizaciones clave, como puentes dentro de una red mundial, pueden ejercer una influencia extraordinaria, que no guarda relación ni con su riqueza ni con su poder formal.

Coaliciones transnacionales e influencia global

Cuando iniciamos este estudio en 1992, poco se había publicado acerca del papel de las coaliciones transnacionales en el desarrollo de políticas mundiales. Pero entre 1995 y 2000 las investigaciones accesibles sobre el tema aumentaron rápidamente.¹⁰ Las coaliciones son, sin duda, indispensables para las organizaciones civiles que buscan influir en situaciones que están más allá del alcance habitual de actores locales pequeños y frecuentemente privados de sus derechos. Pero la construcción de confianza y de comprensión mutua, superando amplias brechas de riqueza, poder y cultura, no es fácil para los líderes de la sociedad civil, quienes están más acostumbrados a influir sobre quienes comparten sus valores, aspiraciones y expectativas. Los encuentros tipo "David y Goliath" entre las coaliciones de la sociedad civil y el Banco Mundial descritas en este capítulo, sugieren que los actores de la sociedad civil pueden ampliar su capacidad de influencia si tienden puentes

¹⁰ Véase, por ejemplo, Keck y Sikkink (1998); Smith *et al.* (eds.) (1997); Boli y Thomas (eds.) (1999); Khagram, Riker y Sikkink, *Reconstructing World Politics* (2002); y Khagram, *Dams, Development and Democracy* (2004).

entre sus diferencias internas, si plantean claramente sus objetivos institucionales y si aprenden tanto del fracaso como del éxito.

Una de las lecciones más importantes que, como experiencia, depara la campaña del Banco Mundial para otros esfuerzos en los que la sociedad civil busca que rindan cuentas poderosos actores transnacionales, es que ha habido cambios en el eje de las relaciones entre el norte y el sur. En los años en que comenzaron las campañas contra el banco, los socios de las coaliciones del sur proporcionaban la credibilidad, mientras que las ONG del norte tenían la capacidad para influir en los medios y en los gobiernos donantes, todo lo cual resultó crucial para conseguir que el banco se comprometiera a reformar sus políticas ambientales y sociales. Aunque estas reformas han establecido nuevos estándares, su capacidad para cambiar lo que el banco Mundial y los gobiernos nacionales (aliados con éste) hacen la mayor parte del tiempo es bastante limitada. Las promesas de reforma proferidas por el Banco Mundial no son un sustituto de la democratización de las estrategias de ayuda al desarrollo de los estados nacionales tanto en el norte como en el sur.

De manera más general, ya sea que se trate de la reforma del banco, o de los derechos humanos o de la rendición de cuentas corporativa, las alianzas locales-globales pueden ser bastante exitosas en materia de "control de daños" o en conseguir *promesas* de reforma. Pero ¿luego qué? Se requiere algo más que campañas para cambiar en forma tangible las formas en que se comportan las instituciones poderosas. Para que las victorias obtenidas puedan traducirse en un estado continuo de rendición de cuentas, las coaliciones necesariamente tendrán que fortalecer su capacidad (local, nacional y transnacional) para monitorear, seleccionar objetivos y también para imponer sanciones cuando las instituciones no cumplan sus compromisos de reforma.

Bibliografía

- BOLI, J. y G.M. Thomas (eds.), 1999, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford, Stanford University Press.
- BROWN, L. David y Jonathan Fox, 1998, "Accountability within Transnational Coalitions", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 439-484.
- FOX, Jonathan A., 1998, "When Does Reform Policy Influence Practice? Lessons from the Bankwide Resettlement Review", en Jonathan Fox y L.

- David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 303-344.
- y L. David Brown (eds.), 1998, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press.
- , 1998, "Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 485-551.
- GRAY, Andrew, 1998, "Development Policy-Development Protest: The World Bank, Indigenous People, and NGO", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 267-302.
- KECK, Margaret E., 1998, "Panafloro in Rondônia: The Limits of Leverage", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 181-218.
- KHAGRAM, Sanjeev, James V. Riker y Kathryn Sikkink (eds.), 2002, *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- , 2004, *Dams and Development: Transnational Struggles for Water and Power*, Ithaca, Cornell University Press.
- KECK, M. y Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Trans-National Advocacy Networks in International Politics*, Londres, Cornell University Press.
- MOORE, Deborah y Leonard Sklar, 1998, "Reforming the World Bank's Lending for Water: The Process and Outcome of Developing a Water Resources Management Policy", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *Accountability Within Transnational Coalitions: The Struggle for Accountability*, Cambridge, MIT Press, pp. 345-390.

- ROYO, Antoinette, 1998, "The Philippines: Against the Peoples' Wishes-The Mt. Apo Story", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 151-180.
- RUMANSARA, Agustinus, 1998, "Indonesia; The Struggle of the People of Kedung Ombo", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 123-150.
- SMITH, J et al (eds.), 1997, *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, Syracuse University Press.
- TREACLE, Kay, 1998, "Ecuador: Structural Adjustment and Indigenous and Environmental Resistance", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 219-264.
- UDALL, Lori, 1998, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 391-436.

Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil:

participación ciudadana y
control social

Ernesto Isunza Vera
Alberto J. Olvera

Coordinadores



MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA, participa en la coedición de esta obra al incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR.

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL
UNIVERSIDAD VERACRUZANA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Ilustración de la portada: "Transparencia"
Grabado intaglio de Emanuel Panlagua Vásquez

Primera edición, agosto del año 2006

© 2006
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

© 2006
UNIVERSIDAD VERACRUZANA

© 2006
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor
Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-791-823-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO
www.miguelporrua.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prefacio

Ernesto Isunza Vera
Alberto J. Olvera

LOS COORDINADORES de esta obra compartimos inquietudes y trayectorias académicas, así como experiencias de participación social de defensa y promoción de derechos civiles y políticos. A partir de este trasfondo nos propusimos realizar una iniciativa de diálogo que hemos podido materializar en las páginas que el lector tiene frente a sí.

Este libro, es el resultado de un largo proceso de maduración de ideas y de convergencia de proyectos académicos que se concretó, en septiembre de 2003, en un seminario internacional titulado Construyendo la Democracia en el Nuevo Siglo: Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas, Transparencia y Control Social. Marco conceptual y experiencias internacionales,* el cual se desarrolló en la ciudad y puerto de Veracruz. Este evento, al que nos referimos como el Seminario de Veracruz, se constituyó en un foro de debate y aprendizaje colectivo gracias a la convergencia, durante dos intensos días, de jóvenes académicos mexicanos y latinoamericanos, profesores con una trayectoria consolidada en el ámbito internacional, activistas sociales, funcionarios públicos y dirigentes nacionales de la sociedad civil mexicana. Durante los años siguientes, este espacio público inspiró a todos los participantes nuevas ideas e inquietudes.

El interés compartido fue entender qué es la rendición de cuentas e impulsarla desde los ámbitos de sus respectivas competencias, lo que hizo posible la realización del Seminario de Veracruz y la publicación de este libro. Esta motivación hizo posible la reelaboración de los textos originalmente escritos para el seminario, logrando mayor actualidad y profundidad analítica y empírica. El aprendizaje colectivo se nutrió así de un debate teórico de altura pero también de la comprensión crítica de una serie de alternativas demo-

*En orden alfabético, los ponentes y comentaristas fueron John M. Ackerman, Sonia E. Álvarez, Guilherme A. de Almeida, Leonardo Avritzer, Eduardo Bohórquez, Eduardo Cáceres, Jaime Cárdenas, Nuria Cunill, Evelina Dagnino, Jonathan Fox, María Teresa Garcés Lloreda, Miguel Gutiérrez Saxe, Helena Hofbauer, Ernesto Isunza Vera, Anders Kompass, María Marván Laborde, Alberto J. Olvera, Philip Oxhorn, Aldo Panfichi Huamán, Francisco José Paoli Bolio, Enrique Peruzzotti, Juan Manuel Ramírez Saiz, Alejandra Rascón Rodríguez, Roberto Saba, Elisa María Saldaña Malagamba, Andreas Schedler, Nancy Thede y Ernesto Villanueva. No estuvieron presentes, aunque participaron con ponencias, Jutta Blauert y Lisa Jordan.

- SEMARNAP, 1996, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- , 1999a, *Una experiencia en curso. La participación social en la Semarnap*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- , 1999b, *Programa de Trabajo 1999*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- , 2000, *La gestión ambiental en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- TOLEDO, Carlos 2004, *Mainstreaming biodiversity in rural development programs in Mexico*, ms, presentación en el taller "Mainstreaming Biodiversity in Production Landscapes", Cape Town, Sudáfrica.
- y Martín Gutiérrez, 2002, *Diseño del componente de integración de criterios de conservación y uso sustentable a nivel intersectorial (Mainstreaming). Las áreas naturales protegidas y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, manuscrito, Informe para la Red para el Desarrollo Sostenible de México-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas-Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, México.
- WAGENAAR, Hendrik y Noam Cook, 2003, "Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis", en Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar (eds), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 139-171.
- YASCHINE, Iliana et al., 2000, *La participación en el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) en la Montaña de Guerrero*, informe final del proyecto "En busca de cambios: la institucionalización de la participación para el manejo de recursos naturales. Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) de la Semarnap, México", México/Brighton, IDS/IDS.
- YOUNG, Iris Marion, 1996, "Communication and the other: beyond deliberative democracy", en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton, Princeton University Press.

Índice

PREFACIO	
Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera	5
INTRODUCCIÓN	
Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera	7
Primera parte	
Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil desde una perspectiva de derechos	
Capítulo 1	
DERECHOS HUMANOS, NUEVAS DEMOCRACIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LOGROS Y DESAFÍOS	
Nancy Thede	23
Capítulo 2	
"DE REPENTE LA MISMA COSA VA A SER"	
REFLEXIONES EN TORNO A IDENTIDADES, DERECHOS Y BIENESTAR EN EL PERÚ CONTEMPORÁNEO	
Eduardo Cáceres Valdivia	43
Capítulo 3	
EXPERIENCIAS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO DESDE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
Areli Sandoval Terán	105
Capítulo 4	
DESEMPEÑO NACIONAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EL PROGRAMA DE FORMACIÓN E INFORMACIÓN ESTADO DE LA NACIÓN	
Miguel Gutiérrez-Saxe	133

Segunda parte

Los retos de la democratización en América Latina

Capítulo 5

ESPACIOS PÚBLICOS NO ESTATALES PARA
MEJORAR LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS.
UNA VISIÓN SOBRE AMÉRICA LATINA

Nuria Cunill Grau 167

Capítulo 6

DEMOCRACIAS DESIGUALES: EFECTOS DE LA POBREZA
SOBRE LA VIABILIDAD Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICAS

Philip Oxhorn 193

Capítulo 7

SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA:
¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Evelina Dagnino 223

Tercera parte

Temas y actores de la rendición de cuentas

Capítulo 8

LA POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Enrique Peruzzotti 245

Capítulo 9

PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN:
INTERFACES SOCIOESTATALES, PROYECTOS POLÍTICOS
Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Ernesto Isunza Vera 265

Capítulo 10

AUTORIDAD DESCENTRALIZADA Y DESARROLLO POLÍTICO:
LA DINÁMICA INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO

John M. Ackerman 293

Capítulo 11

COALICIONES TRANSNACIONALES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL
BANCO MUNDIAL: APRENDIZAJES SOBRE PROYECTOS Y CAMPAÑAS
DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS INSTITUCIONALES

L. David Brown y Jonathan Fox 323

Capítulo 12

NUEVAS FORMAS DE ABORDAR LA RENDICIÓN
DE CUENTAS: DERECHOS Y CONTEXTO

Lisa Jordan 345

Capítulo 13

LOS DISCURSOS DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA
RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONTEXTO
INTERNACIONAL DE FINALES DEL SIGLO XX

Alberto J. Olvera 371

Cuarta parte

Innovaciones democráticas en América Latina

Capítulo 14

DERECHOS HUMANOS, VIOLENCIA URBANA
Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN BRASIL

Guilherme Assis de Almeida y Paulo Sérgio Pinheiro 389

Capítulo 15

DEMOCRACIA LOCAL Y POLÍTICA DELIBERATIVA EN BRASIL

Leonardo Avritzer 411

Capítulo 16

DE LA CONFRONTACIÓN A LA CONCERTACIÓN EN PROVINCIAS
INDÍGENAS DEL PERÚ. COMPARANDO LAS MESAS DE
CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
DE HUANTA (AYACUCHO) Y CHURCAMPÁ (HUANCAVELICA)

Aldo Panfichi y Lino Pineda 435

Capítulo 17

LA VEEDURÍA DISTRITAL Y LA POLÍTICA BOGOTÁ TRANSPARENTE:
UN MODELO DE CONTROL PREVENTIVO Y DE LIDERAZGO ÉTICO
PARA UNA GESTIÓN DE INTEGRIDAD EN EL DISTRITO CAPITAL

María Teresa Garcés Lloreda 473

Quinta parte

Innovaciones democráticas en México

Capítulo 18

LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

Jorge Alonso 491

Capítulo 19

LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE
LA SOCIEDAD Y DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANOS, 1994-2000

Juan Manuel Ramírez Sáiz 519

Capítulo 20

ÁRBITROS CIUDADANOS DE LAS DISPUTAS PARTIDARIAS.
UNA MIRADA SOBRE LOS CONSEJOS ELECTORALES
FEDERALES EN LA CONTIENDA DE 2000 EN MÉXICO

Ernesto Isunza Vera 545

Capítulo 21

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA: UNA INSTITUCIÓN PARA LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO

María Marván Laborde y Roberto Corona Copado 571

Capítulo 22

¿ESPACIOS PARA LA DELIBERACIÓN O LA TOMA DE
DECISIONES? LECCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN Y
LAS POLÍTICAS EN CONSEJOS AMBIENTALES EN MÉXICO

Jutta Blauert, Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graf 601

Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de agosto del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.

