

Actualizar Bretton Woods para recuperar el desarrollo

Third World Network
Celine Tan ¹

Las instituciones de Bretton Woods – el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) – son consideradas “agencias especializadas” según la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1945 y las condiciones de su relación con la ONU están estipuladas en los respectivos “convenios de relación” entre el Banco y el Fondo y la ONU. En estos convenios entre estas instituciones financieras internacionales (IFI) y la ONU son centrales las cláusulas que respetan la demarcación de funciones entre las respectivas organizaciones y la afirmación de la autonomía de las IFI en los asuntos de su competencia.

Esta decisión de mantener la independencia organizativa de las instituciones de Bretton Woods aparte del sistema de la ONU y el mantenimiento de sus distintas estructuras de gobernanza a favor de un pequeño cartel de principales países industrializados ha tenido importantes consecuencias para la política económica mundial y la cooperación económica y financiera internacionales, así como para el desarrollo social y económico de los países en desarrollo. Asimismo, también impidió en gran medida que las instituciones asumieran las tareas para las que fueron creadas en un principio: proporcionar un sistema internacional de comercio y financiero estable y ordenado, y facilitar la reconstrucción y el desarrollo.

Por lo tanto, toda reforma de las instituciones de gobernanza multilateral, incluidas las discusiones en curso sobre la reforma de la ONU, deberán incluir la reforma de las instituciones financieras multilaterales para asegurar la creación de organizaciones de gobernanza financiera y económica auténticamente internacionales que representen y sirvan mejor los intereses de todos los estados miembros y permitan una coordinación mejor entre las instituciones multilaterales existentes para que hagan lo mismo. Estas instituciones también deben ser sometidas a los principios universales que subyacen a todos los procesos multilaterales de toma de decisiones, que abarcan no sólo el principio de igualdad entre los estados sino también el respeto por los derechos humanos y el derecho al desarrollo sostenible.

Amenazas al principio de la igualdad soberana y la erosión del multilateralismo en la gobernanza económica mundial

Los marcos constitucionales de las instituciones de Bretton Woods constituyen una afrenta al principio de igualdad entre los estados, y su práctica operativa a lo

largo de los años desde que fueron creadas refleja una erosión progresiva del principio del multilateralismo en los asuntos internacionales. Aunque las dos instituciones justifican su autonomía del sistema de la ONU sobre la base de que a cada una se le “exige funcionar como una organización internacional independiente”², ninguna de estas instituciones es realmente “independiente” ni “internacional” en su naturaleza.

La estructura de la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods es inherentemente asimétrica a favor de los países desarrollados y esta asimetría fue exacerbada a lo largo de los años tanto por el desarrollo de la economía internacional como por el cambio en la naturaleza de los programas de trabajo de ambas organizaciones. El resultado es que los países menos afectados por las decisiones del Banco Mundial y el FMI tienen la mayor influencia y la mayor capacidad para obligar a ambas instituciones a rendir cuentas, mientras quienes están sometidos a sus políticas y que representan la mayor parte de las operaciones de las instituciones tienen el menor peso en la dirección de estas instituciones.

En una vuelta de tuerca paradójica, las modificaciones en las operaciones financieras de ambas instituciones con el correr de los años llevaron a que los miembros prestatarios (los países en desarrollo con escaso poder en los procesos de decisión) carguen con la mayor parte de los costos de administración de las instituciones de Bretton Woods y sus actividades. Mientras el grueso del capital del Banco Mundial y el FMI depende de los aportes financieros de sus accionistas más ricos (a través de cuotas en el caso del FMI y del capital fundacional o en acciones en el caso del Banco Mundial), los actuales costos administrativos de ambas instituciones son en gran medida financiados por los estados miembros prestatarios a través de los cobros e intereses sobre el pago de sus préstamos y, en el caso del Banco Mundial, según sus antecedentes en el servicio de las deudas con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) que contribuyen con las calificaciones del Banco en los mercados internacionales de capital (Mohammed, 2004).

Se produjo un gradual “bilateralismo” que aumentó el control de países desarrollados específicos sobre las políticas de estas instituciones supuestamente multilaterales. Como “forma de acción colectiva internacional”, los préstamos multilaterales son vistos como un tipo de redistribución e instrumento de la cooperación económica internacional por el cual los estados más ricos reúnen sus recursos para brin-

dar financiación externa a los países más pobres, con el fin de impedir las externalidades negativas asociadas con las fallas del mercado internacional de capitales y de asistir en la provisión de los bienes públicos internacionales (Akyüz, 2006)³.

Sin embargo, el principio del multilateralismo en las instituciones de Bretton Woods se debilitó significativamente desde la “introducción de ventanas de préstamos blandos impulsadas por los donantes” (Akyüz, 2006), como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) con su ciclo de reposición de tres años, del Banco Mundial, y la Facilidad Mejorada para el Ajuste Estructural, ahora llamada Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), del FMI. Estas facilidades requieren la reposición periódica de parte de los donantes bilaterales, brindando oportunidades para que estos países ejerzan presión sobre las políticas de las instituciones de Bretton Woods fuera del habitual proceso de decisión.

La expansión de los mandatos constitucionales y el incumplimiento de las responsabilidades tradicionales

Los costos administrativos de la dirección del Banco Mundial y el FMI crecieron sustancialmente en las últimas décadas como consecuencia de las políticas adoptadas por los países miembros desarrollados. Luego del colapso del sistema de cambio fijo en 1972 y especialmente desde la crisis de la deuda externa en la década de 1980, el Banco Mundial y el FMI ampliaron considerablemente la gama de sus responsabilidades, expandiendo su alcance a campos tradicionalmente ajenos a su competencia, a la vez que limitaban o abandonaban otros aspectos de su trabajo.

Uno de los aspectos fundamentales de este “avance de objetivos” de parte de las instituciones de Bretton Woods es el cambio de enfoque del Banco y el FMI hacia la política de desarrollo social y económico de los países en desarrollo, incluidos el régimen económico nacional, la política comercial, la reducción de la pobreza, el bienestar social y también la protección ambiental. Este cambio fue más pronunciado para el FMI en función de la divergencia de sus objetivos constitucionales, aunque la expansión del Banco Mundial ha sido más extensa en su alcance.

El FMI ya no asegura la estabilidad financiera y monetaria internacionales, aunque la necesidad de una organización multilateral de este tipo nunca ha sido mayor, dada la globalización del capital financiero y la volatilidad de los movimientos financieros

¹ Facultad de Derecho, Universidad de Warwick, Reino Unido, y la Red del Tercer Mundo, Asia.

² Artículos 1(2) del Acuerdo entre la ONU y Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, 1947; y el Acuerdo entre la ONU y el FMI, 1947.

³ Véase también el capítulo temático de Yilmaz Akyüz “Instituciones financieras multilaterales: replantear la financiación para el desarrollo” en este Informe.

hoy en día. La institución ya no ejerce disciplina alguna sobre las políticas cambiarias de sus estados miembros y carece de autoridad sobre los protagonistas del sistema financiero mundial – los países industrializados – cuyas políticas nacionales afectan la estabilidad de la arquitectura financiera internacional más que aquellas de los países en desarrollo para quienes las normas del FMI han sido más pronunciadas.

La extensión del FMI de su financiación de cuenta corriente a corto plazo a los países que experimentan crisis financieras quedó seriamente circunscrita por su introducción de condiciones así como por las fórmulas políticas de los programas de ajustes que acompañan este tipo de financiación. Las operaciones de financiación del FMI para los países en crisis también se concentraron en el servicio de la deuda externa de los acreedores privados y el mantenimiento de la convertibilidad de la cuenta de capital (Akyüz, 2005) en lugar de ayudar a los países a manejar las repercusiones sociales y económicas de las crisis financieras. En cambio, muchas de las políticas instituidas por el FMI a través de la condicionalidad en estos países han agravado las dislocaciones sociales y económicas de las crisis financieras.

Impactos similares tuvo la incursión del Banco en los préstamos para políticas de desarrollo y programas de reformas sectoriales que fomentaron la liberalización de los mercados, reformas de la tierra basadas en las leyes del mercado, la privatización de servicios esenciales como la salud, la educación y el agua, y la eliminación de subsidios y otras protecciones estatales a las industrias nacientes y la agricultura. Esta política basada en la financiación proporcionó la función opuesta al mandato que tiene el Banco de brindar capital para la reconstrucción y el desarrollo: son préstamos de “rápido desembolso” que sirven principalmente para cumplir las necesidades cortoplacistas de la balanza de pagos y los fines de reestructura económica, por oposición a las metas de desarrollo de largo plazo.

El Banco también profundizó su labor de política social y económica, incluso mediante la revisión de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y demás instrumentos de préstamo sectoriales, para incluir el énfasis sobre los sectores sociales y la reducción de la pobreza; la promoción de diversos instrumentos de financiación para la generación de capacidades y la asistencia técnica en una plétora de distintas áreas temáticas; y a través de sus actividades extrafinancieras, como la difusión de documentos de investigación y políticos y la labor de consulta. Un informe del Bretton Woods Project calcula que

“entre 1997 y 2002 se gastaron USD 283 millones para reorganizar el Banco y convertirlo en una institución de conocimiento”. Hay estudios que señalan que las “estrategias analíticas del Banco influyen sobre la adopción de políticas en todo el mundo, incluso cuando el Banco no es un participante directo” (Wilks, 2004)⁴.

En el mismo período, el papel de los organismos económicos de la ONU, especialmente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se debilitó progresivamente, ya que las limitaciones financieras y demás presiones que sufrieron estos organismos y su personal por causa de los países desarrollados (South Centre, 1996) socavaron la capacidad de estas organizaciones para la investigación económica, la formulación de políticas y las negociaciones económicas internacionales.

Estas reformas sirvieron para establecer el dominio de las instituciones de Bretton Woods en temas de desarrollo social y económico en el campo internacional y aumentaron significativamente la influencia del Banco y el FMI en decisiones claves de política económica (y más recientemente, incluso social y política) en los estados miembros prestatarios. La coincidente expansión de los programas de trabajo de las instituciones de Bretton Woods con la reducción del papel de la ONU en la toma de decisiones sobre política económica representó una “transferencia de poder” lenta pero segura de los organismos de la ONU hacia el Banco Mundial y el FMI. Esto “socavó y debilitó a esas organizaciones, que *no estaban totalmente bajo control de las grandes potencias*” (South Centre, 1996, el énfasis es nuestro).

La “condicionalidad” socava el principio de la soberanía nacional y la no intervención

La expansión de la naturaleza y el contenido de la condicionalidad se sucedieron en conjunto con la expansión del mandato de las instituciones de Bretton Woods. El alcance de la condicionalidad en los préstamos del Banco y el FMI comprende condiciones que no son ni pertinentes ni fundamentales para los propósitos de la financiación, o son condiciones en ámbitos donde “ni el FMI ni el Banco Mundial tienen la experiencia para brindar un asesoramiento adecuado”, lo cual genera grandes márgenes de error y externalidades (Khor, 2001: 12). Muchas de esas condiciones socavan la autonomía política de los países y constituyen intervenciones en los asuntos

internos de estados soberanos, como la proliferación actual de “condicionalidades relacionadas con la gobernanza” principalmente en el Banco Mundial⁵.

La condicionalidad también evolucionó para convertirse en un instrumento regulatorio por defecto para disciplinar a los países en desarrollo, lo cual incluye la formulación de reformas sociales y políticas. La condicionalidad ha sido usada como medio erróneo para asegurar que los países prestatarios del Banco Mundial y el FMI cumplan las prioridades de desarrollo social y económico, que varían desde la reducción de la pobreza hasta la igualdad de género, así como la conformidad con las normas ambientales. Al mismo tiempo, estas instituciones, especialmente el Banco Mundial, no cumplieron con las normas acordadas internacionalmente de protección de los derechos sociales, políticos y económicos, ni con las normas ambientales a través de sus prácticas prestamistas.

Este uso de la condicionalidad atenta contra la propia prohibición constitucional del Banco que le impide realizar interferencias políticas en los estados miembros prestatarios⁶. Esta práctica también constituye una afrenta a los principios de relaciones económicas internacionales estipulados en la Resolución 3281 de la Asamblea General de la ONU de 1974, referida a la Carta de Deberes Económicos de los Estados, una de las normas fundamentales del derecho internacional. El Capítulo 1 de la Carta estipula que las relaciones internacionales económicas y políticas deben regirse, *inter alia*, en función de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los estados y el principio de no intervención.

Entre tanto, el Capítulo II de la Carta afirma el “derecho soberano e inalienable” de los estados a elegir su propio sistema económico, cultural y político sin interferencia exterior (Artículo 1), así como el derecho a ejercer “libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas” (Artículo 2(1)). Estos representan derechos de sus estados miembros que las instituciones de Bretton Woods deben respetar, ya que las instituciones son “organismos especializados”, según la Carta de la ONU.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados también estipula que, con el fin de cumplir con la responsabilidad primordial del desarrollo

5 Por ejemplo, las condiciones sobre la gestión del gasto público que constituyeron el 48% del total de las condicionalidades en los préstamos del Banco en el año fiscal 2005 (Banco Mundial, 2005b: Figura 11).

6 Artículo III, Sección 5(b) de los estatutos del BIRD; ver también el Artículo V, Sección 1(g) de los estatutos de la AIF.

4 Véase el capítulo temático de Alex Wilks y Francesco Oddone “La deuda e(x)terna” en este Informe.

económico, social y cultural de sus pueblos, “cada Estado tiene el derecho y la responsabilidad de elegir sus objetivos y medios de desarrollo” (Capítulo 2, Artículo 7) mientras la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU de 1986, referida a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, estipula que los “Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas” y “el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo” (Artículos 2(3) y 3(1)).

Las instituciones de Bretton Woods dan poco crédito a estas normas internacionales cuando elaboran e implementan sus condicionalidades. El contenido de las condicionalidades del Banco y del FMI se basó en las políticas del Consenso de Washington, que se postulan sobre la austeridad fiscal y políticas monetarias restrictivas, la liberalización de los movimientos de capital, la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización. Por lo general, estas políticas siguieron un patrón uniformizante, por el cual una serie de políticas se aplica a la gran mayoría de países sin la debida consideración de sus circunstancias particulares. Por lo tanto, la práctica de la condicionalidad ha socavado el espacio político nacional de los gobiernos prestatarios y limitado el derecho de esos países a regular sus economías.

Necesidad de reforma y revitalización

La existencia de las instituciones de Bretton Woods – con su gobernanza asimétrica y su marco administrativo existiendo en coordinación con la ONU y sus agencias creadas específicamente para el desarrollo social y económico (como la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) – brindó un foro alternativo conveniente para discutir temas e instrumentar políticas, siendo que el marco de decisión más equitativo del sistema de la ONU resultó inadecuado para los intereses de las principales potencias políticas.

Por lo tanto, existe la necesidad de *reformular* las instituciones de Bretton Woods y *refortalecer* el papel económico de la ONU para poder asegurar el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este sentido se pueden proponer cuatro recomendaciones:

- **Reformar la estructura de gobernanza del Banco Mundial y del FMI para asegurar la representación y la responsabilidad.** Debe darse una revisión fundamental del arcaico marco de gobernanza de estas instituciones, basado en un obsoleto modelo de posguerra que ya no refleja la evolución de la economía mundial de hoy y que inclina el control de la toma de decisiones a

favor de los poderosos y a costa de los débiles en términos económicos. Los países en desarrollo deben contar con una mayor voz y representación en el Banco y el Fondo.

- **Racionalizar las instituciones de Bretton Woods y reducir las a su mandato original.** La carga de trabajo actual del Banco Mundial y el FMI es demasiado amplia e invasora y la administración de sus numerosas actividades es difícil de manejar y costosa. Racionalizar las instituciones para que puedan volver a sus mandatos originales, facilitar un sistema internacional financiero y de comercio que sea estable y proporcionar financiación para el desarrollo aseguraría una mayor eficiencia y eficacia de estas instituciones y restauraría la autonomía política de los países prestatarios.
- **Revitalizar el papel de las agencias de desarrollo económico y social de la ONU.** La reducción en el campo de acción de las instituciones de Bretton Woods debe acompañarse de la revitalización de la labor de las agencias de la ONU y demás “agencias especializadas” de la ONU en el ámbito de la cooperación económica internacional y el desarrollo económico y social nacionales. Esto no sólo reduciría la influencia de los países desarrollados poderosos sino también la influencia de la ideología institucional penetrante del Consenso de Washington imperante en el Banco Mundial y el FMI.
- **Eliminar la función regulatoria de las instituciones de Bretton Woods y someterlas al escrutinio de la ONU.** Es necesario revisar la aplicación de condicionalidades políticas como medio de alcanzar objetivos sociales y de desarrollo, acordados internacionalmente, pero especialmente, normas ambientales internacionales en los países prestatarios, ya que esto tiene el efecto de transformar las instituciones de Bretton Woods en organizaciones de gobernanza *de facto* en áreas para las cuales no tienen la debida competencia. En cambio, las mismas instituciones de Bretton Woods deben ser sometidas a principios acordados por la comunidad internacional, incluidas las normas de derecho internacional que rigen las relaciones económicas internacionales, las protecciones ambientales, la protección de las minorías y las comunidades indígenas, etc. Como organizaciones internacionales, deberán rendir cuentas si sus prácticas de concesión o rechazo de préstamos violan estas normas acordadas internacionalmente y las condiciones de los

préstamos deberán reflejar solo el papel fiduciario de las instituciones de Bretton Woods en este sentido y nada más.

El camino por delante

Las instituciones de Bretton Woods sufrieron cambios sustanciales desde su creación hace 60 años en el período de posguerra. Ninguno de estos cambios buscó modificar las asimetrías y desigualdades que existen en las instituciones y que impiden que funcionen como auténticas instituciones económicas multilaterales. En cambio, las reformas constitucionales, así como los cambios en política y práctica operativas en las dos instituciones sirvieron para reforzar estos desequilibrios y, lo más preocupante, para alejar la gobernanza de la economía mundial de las instituciones más democráticas, como la ONU, hacia estas organizaciones.

Sin embargo, como se ha demostrado en este trabajo, la solución no radica en aumentar la autoridad del Banco Mundial y el FMI otorgando a estas instituciones más control sobre los aspectos de desarrollo social y económico, sino en reducir el alcance de su trabajo a sus responsabilidades centrales y revitalizar los organismos de la ONU que tienen el mandato y la competencia necesarias para asumir las tareas mencionadas de manera más democrática. ■

Referencias

- Akyüz, Y. (2005). “Reforming the IMF: Back to the Drawing Board”, *TWN Global Economy Series 7*. Penang: Third World Network.
- Akyüz, Y. (2006). “Rectifying Capital Market Imperfections: The Continuing Rationales for Multilateral Lending”. E Kaul, I. y Conceição, P. (eds). *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. Nueva York y Oxford: PNUD y Oxford University Press.
- Banco Mundial (2005). “Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices”, 30 de junio de 2005. Washington DC: Banco Mundial.
- Khor, M. (2001). “A Critique of the IMF’s Role and Policy Conditionality”. *TWN Global Economy Series*. Penang: Third World Network.
- Mohammed, A.A. (2003). “Burden Sharing at the IMF”. *G24 Discussion Paper Series*, diciembre de 2003.
- Mohammed, A.A. (2004). “Who Pays for the World Bank?”. *G24 Discussion Paper Series*, mayo de 2004.
- South Centre (1996). *For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*. Ginebra: South Centre en asociación con el Movimiento de No Alineados.
- Wilks, A. (2004). “The World Bank’s Knowledge Roles: Dominating Development Debates”, junio de 2004. Londres: Bretton Woods Project.