

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### ¿UN NUEVO ACUERDO DE BRETTON WOODS?

Stella Zeballos

#### **I. Los acuerdos de Bretton Woods: contexto y legitimidad**

El presente trabajo pretende analizar la necesidad de un cambio en las instituciones internacionales surgidas de los acuerdos de Bretton Woods.

En primer lugar se analiza el resultado de los acuerdos de Breton Woods y su contexto para determinar si estos acuerdos fueron legítimos y cuáles fueron los factores que le dieron esta legitimidad.

Posteriormente se pretende demostrar que estas instituciones están en una crisis de legitimidad y que su representatividad está cuestionada.

Finalmente se estudia si en este comienzo del siglo XXI las instituciones surgidas en 1944 de los acuerdos de Bretton Woods quedaron desfasadas en tanto que herramientas de regulación internacional.

Se pretende demostrar que en un mundo globalizado en el cual la mundialización de los intercambios hace que un cambio institucional sea indispensable.

En 1944, ante la inminencia del fin de la guerra, cuarenta y cinco países se reunieron en Bretton Woods, Estados Unidos, en la denominada “Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas”. Esta conferencia no contó con la presencia de destacados representantes, Jefes de Gobierno; sin embargo en la coyuntura de fines de un conflicto bélico y en un ambiente esperanzador, esta reunión se convirtió en la partida de nacimiento de un nuevo orden económico internacional de la guerra fría. Los objetivos de la Conferencia fueron la reconstrucción de la economía en la posguerra y la promoción de la cooperación económica internacional

El antecedente más directo de Bretton Woods es la Carta del Atlántico firmada en 1941 entre Churchill y Roosevelt en un barco en medio del Atlántico, en la cual se perfilaron una serie de objetivos con gran ambición para el período de la posguerra, invocándose la libertad de los mares y el libre e igual acceso a las materias primas y al comercio de todos los países. Por otro lado, también se proyectaba establecer un sistema de seguridad general.

La creación del Banco Mundial y el FMI se basaron en las ideas de tres expertos : el secretario del tesoro de los Estados Unidos Henry Morgenthau, Harry Dexter consejero

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

en economía y el economista británico John Maynard Keynes. Los tres expertos analizaron y optaron por establecer un orden económico internacional basado en las nociones de toma consensual de decisiones y cooperación en el ámbito de las relaciones económicas y comerciales.

Este proyecto demuestra el enorme interés de los líderes mundiales para superar los posibles efectos que frenen o desestabilicen el sistema económico y comercial al finalizar la guerra.

Al pronunciar su discurso en la apertura de la conferencia Morgenthau dijo que “el desconcierto y la amargura” que resultaron de la crisis de 1930 se transformaron en “caldo de cultivo para el fascismo y finalmente para desencadenar la guerra”, dijo también que las instituciones creadas facilitarían “la creación de una comunidad mundial dinámica en la cual las gentes del mundo puedan alcanzar su potencial en paz”

El plan de Keynes impulsaba la creación de un órgano internacional de compensación el International Clearing Union (ICU), capaz de emitir una moneda internacional, el Bancor. Esta estaría vinculada a las divisas fuertes y sería canjeable en la moneda local a través de un cambio fijo.

La clave de este proyecto es que los países estarían obligados a mantener el equilibrio de la balanza comercial. El plan era totalmente democrático: los intereses comerciales más poderosos no podrían distorsionar la balanza comercial y los ciudadanos de un país cuyo sector productivo fuera fuerte no perderían los resultados materiales de sus esfuerzos por causa de una exportación sin interrupción de los productos que fabricaban.

Estados Unidos al final de la guerra poseía el 80% de las reservas mundiales de oro y era un país fuertemente acreedor, que no quería estar obligado a gastar su superávit comercial ayudando a los países deudores. Por lo tanto, este plan no convenía a sus intereses y aprovechando su mayor influencia política y la situación vulnerable de sus aliados británicos, necesitados de créditos americanos para superar la guerra, presionó para que el plan británico fuera rechazado.

Los objetivos del sistema de Bretton Woods fueron: facilitar el crecimiento del comercio, promover la cooperación monetaria internacional, promover la estabilidad de los tipos de cambio, establecer un sistema multilateral de pagos y crear una base de reserva.

Estados Unidos hizo valer toda su influencia para manejar la Conferencia y esto se reflejó en la determinación de las cuotas de los países miembros del Fondo. El poder de votación y de control se determinaría según la cuota. Finalmente se estableció un

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

complejo sistema de cálculos económico-matemáticos que daban la apariencia de legitimidad a las asignaciones ya determinadas previamente por Estados Unidos.

En esta primera fase es evidente la dimensión simbólica: los antiguos aliados, en tiempos de paz continuaron la cooperación que los había reunido en tiempos de guerra. Además con el comienzo de la guerra fría, estas instituciones simbolizaron la unión y la resistencia del mundo libre frente a la amenaza Soviética y China. Las instituciones de desarrollo pusieron de relieve la entrada de los países que recién accedían a la independencia en el concierto de las Naciones Unidas en un pie de igualdad con las grandes potencias. Pero la mayoría de las instituciones han desempeñado un papel de preservación de la economía internacional.

## 2. Las Instituciones creadas en Bretton Woods

De esa conferencia surgieron tres instituciones que pasaron a ser un pilar fundamental del sistema financiero internacional.

### *FONDO MONETARIO INTERNACIONAL*

El FMI creado en 1944 tuvo como objetivo servir de guardián del sistema monetario internacional,

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La función central del FMI ha sido controlar los comportamientos monetarios no cooperativos que se dieron entre las dos guerras mundiales para que estos no vuelvan a producirse.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una organización internacional que tiene el estatuto de institución especializada de las Naciones Unidas, su convenio constitutivo fue firmado recién en diciembre de 1945, su primera asamblea de Gobernadores, los ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales fue en 1946. En su estructura institucional tiene un Consejo de gobernadores compuesto por representantes de cada Estado miembro y un Consejo de administración.

El FMI consta actualmente de 185 países miembros

En el Artículo I del Convenio Constitutivo se establecen las principales responsabilidades del FMI:

1. Fomentar la cooperación monetaria internacional.
2. Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional.
3. Fomentar la estabilidad cambiaria.
4. Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos.
5. Poner a disposición de los países miembros con dificultades de balanza de pagos (con las garantías adecuadas) los recursos de la institución.

El FMI se encarga de velar por la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional. Sus actividades buscan fomentar la estabilidad económica y prevenir las crisis, ayudar a resolverlas cuando éstas se producen, y fomentar el crecimiento y aliviar la pobreza. Para lograr estos objetivos, el organismo emplea tres mecanismos principales: la supervisión, la asistencia técnica y la asistencia financiera.

La autoridad máxima del FMI es la Junta de Gobernadores que está integrada por gobernadores de los 185 países miembros. Estos se reúnen una vez al año para la reunión anual del FMI y del BM. Los 24 gobernadores que conforman el Comité Monetarios y Financiero Internacional (CMFI) se reúnen dos veces por año. Las operaciones cotidianas están a cargo del Director Ejecutivo que tiene 24 miembros. El Director General es el jefe del personal del FMI y el Presidente del Directorio Ejecutivo, y cuenta con la asistencia de tres subdirectores gerentes”<sup>1</sup>.

El FMI existe para asegurar la estabilidad financiera de la economía mundial, y el Banco Mundial (BM), primordialmente, para proporcionar un mecanismo para la transferencia de recursos a países y regiones que necesitan recursos adicionales para el desarrollo. Al tiempo que la naturaleza de la economía mundial – y por lo tanto la naturaleza de lo que se requiere en estas áreas – ha cambiado de forma fundamental en

---

<sup>1</sup> [www.imf.org](http://www.imf.org) sitio FMI

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

los 64 años transcurridos desde la fundación de estas instituciones, las mismas no se han adaptado proporcionalmente.

El resultado ha sido un serio desajuste entre las necesidades de la economía mundial y las actividades de las dos instituciones, y de este modo, una falla grave en el desempeño de sus propósitos.

El FMI fue diseñado para otorgar apoyo financiero en forma ocasional y estrictamente temporal a países miembros individuales (principalmente desarrollados), en respaldo a las políticas macroeconómicas diseñadas por el gobierno involucrado para manejar un problema de balanza de pagos a corto plazo derivado de problemas específicos del país, dentro del marco de un sistema internacional basado en tipos de cambio fijos y restricciones sobre los movimientos de capital entre países. Sin embargo, la mayoría de los países cuentan actualmente con tipos de cambio flotantes; y los movimientos de capital han sido ampliamente liberalizados, y son ahora considerablemente mayores en escala al menos parcialmente como resultado.

### *BANCO MUNDIAL*

La propuesta central del Banco Mundial era alcanzar financiamientos sanos para el desarrollo, que en principio debían evitar “la crisis de la deuda” y evitar los desequilibrios que se dieron en 1930.

Este organismo estaba compuesto en 1944 solamente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo participó activamente en el plan Marshall.

El BM agrupa a varias instituciones: el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA).

El objetivo común de estas instituciones: ayudar a integrar a los países en la economía mundial y promover un crecimiento económico a largo plazo que permita reducir la pobreza en los países en desarrollo, favoreciendo un crecimiento económico y un desarrollo sostenible.

184 Estados son miembros del BM. Son responsables en conjunto, de la financiación de la institución y de la manera de utilizar los fondos. Es necesario ser miembro del FMI para afiliarse al Banco Mundial. Sus recursos provienen de los mercados de capitales internacionales

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El papel inicial del Banco Mundial fue principalmente el de financiar los proyectos de reconstrucción, en su mayoría en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial

Aunque al comienzo el Banco centró su labor en proyectos específicos, a los que sigue destinando la mayor parte de sus recursos, actualmente también otorga préstamos para el mejoramiento general de la política económica. Este financiamiento para la aplicación de reformas tiene como objetivo, entre otras cosas, encauzar recursos limitados hacia inversiones más eficaces en función de los costos a fin de reducir los déficit presupuestarios, frenar la inflación o fortalecer las instituciones públicas. Al corregir estas distorsiones, los préstamos para fines de ajuste pueden ayudar a las economías de los países en desarrollo a utilizar más eficazmente sus recursos y lograr así el crecimiento a largo plazo.

Por convención, el Presidente del Banco Mundial es nombrado por Estados Unidos y el Director Gerente del FMI por sus miembros de Europa Occidental. Mientras que la UE se ha rendido en ocasiones ante presiones de otros miembros para que retire su nominación al FMI, Estados Unidos nunca lo ha hecho en el caso del Banco Mundial. Y de suceder esto, Estados Unidos y la UE aún nominan por su cuenta a otro candidato. No existe ningún proceso establecido para examinar a los candidatos nominados.

### *GATT*

En 1947 se firmó un primer acuerdo multilateral sobre tarifas aduaneras y el comercio es el surgimiento del GATT

Desde 1948 hasta 1994, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial, y en este espacio de tiempo hubo períodos en los que se registraron algunas de las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional. A pesar de su apariencia de solidez, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional.

La intención original era crear una tercera institución que se ocupara de la esfera del comercio en la cooperación económica internacional y que viniera a añadirse a las dos “instituciones de Bretton Woods”: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Más de 50 países participaron en negociaciones encaminadas a crear una Organización Internacional de Comercio (OIC) como organismo especializado de las Naciones Unidas. El proyecto de Carta de la OIC era ambicioso. Además de establecer disciplinas para el comercio mundial, contenía también normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Se tenía la intención de crear la OIC en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en 1947 en La Habana, Cuba.

En el ínterin, 15 países iniciaron en diciembre de 1945 negociaciones encaminadas a reducir y consolidar los aranceles aduaneros. Acababa de terminar la Segunda Guerra Mundial y esos países deseaban impulsar rápidamente la liberalización del comercio y empezar a soltar el lastre de las medidas proteccionistas que seguían en vigor desde comienzos del decenio de 1930.

El Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio (OMC) prevé un marco institucional común que abarca el Acuerdo General, modificado en la Ronda Uruguay, todos los acuerdos e instrumentos concluidos bajo sus auspicios y los resultados integrales de la Ronda.

Su estructura tiene como elemento principal una Conferencia Ministerial que se reúne por lo menos una vez cada dos años. Se establece un Consejo General encargado de supervisar en forma regular el funcionamiento del Acuerdo y la aplicación de las decisiones ministeriales. Este Consejo General actúa además como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, para tratar todas las cuestiones comerciales abarcadas por la OMC.

El marco de la OMC sirve de vehículo para garantizar que los resultados de la Ronda Uruguay se traten como un "todo único" y, por consiguiente, el hecho de ser miembro de la OMC entraña la aceptación de todos los resultados de la Ronda, sin excepción alguna.

### 3. Crisis de legitimidad

La legitimidad entendida en tanto reconocimiento otorgado por los Estados, pero también por las sociedades. Esta legitimidad obtenida en 1944 estaba vinculada con el apoyo de la comunidad internacional.

El enorme consenso que obtuvo la propuesta de Bretton Woods es un factor determinante que le concede legitimidad al Sistema que se impone. El peso económico

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

adquirido por los Estados Unidos, sumado a las dificultades de la guerra y del escenario futuro de la posguerra de la guerra fría le confirieron mayor legitimidad

Hay que recordar que en esta Conferencia no participaron ni Alemania, ni Italia, ni Japón, como tampoco muchos territorios que en esa época eran colonias de grandes potencias y que en las naciones europeas aún continuaban las acciones bélicas, por lo tanto, Estados Unidos tuvo mucho poder de decisión e impuso su propio modelo, superando a la propuesta de Gran Bretaña

La legitimidad conferida a los Acuerdos de Bretton Woods y a las instituciones emanadas de los mismos fue deteriorándose. La pérdida de legitimidad desde las últimas décadas del Siglo XX hasta hoy se fue acrecentando debido a diferentes factores.

El sistema establecido como Bretton Woods de cambio consistía en que cada país fijara el valor de su moneda en términos del oro y mantenía su tipo de cambio dentro de un rango de variación de 1% de su paridad en oro. Pero las principales monedas europeas adoptaron la convertibilidad en 1961 correspondió a un período de gran crecimiento del comercio internacional.

A pesar del éxito inicial del Sistema los defectos del diseño trajeron como consecuencia un inevitable colapso: los países en desarrollo devaluaban frecuentemente mientras que los países desarrollados no querían modificar el valor de la moneda. El FMI tuvo que hacer ajustes y modificaciones a su funcionamiento.

El sistema monetario y la propia economía internacional han experimentado cambios tan sustanciales que ponen en tela de juicio la misión del fondo. Algunos de esos cambios respondieron a shocks o a crisis que representan hitos fundamentales de alteración en la evolución del sistema monetario internacional

“Algunas de las críticas a la institución, compartida por analistas de la economía mundial, coinciden en los siguientes puntos<sup>2</sup>

- El FMI, como el BM, fue concebido para proporcionar a EE UU un control completo de sus intervenciones. Al rechazar la opción de un banco mundial central defendida por Keynes, EE UU prefirió una institución más débil, en situación de dependencia, a una que habría resultado más eficaz pero en la que Estados Unidos habría tenido que compartir la responsabilidad con otros países. De ahí que pese a sus préstamos, los recursos del FMI siempre hayan sido escasos...”

---

<sup>2</sup> Amin Samir, 1997, “*El Capitalismo en la era de la Globalización*”, Paidós, España, 188 p, p34,35.



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- “A pesar de la lógica contenida claramente en su mandato inicial, el FMI no ha sido capaz de obligar a las grandes potencias capitalistas (en especial a Estados Unidos), aunque evidenciaran superávits o déficits, a realizar ajustes estructurales tan duros como los que impone a los países del Tercer Mundo”
- En sus relaciones con los países del Tercer Mundo, el FMI no ha perseguido el objetivo de prevenir niveles demasiado altos de endeudamiento, como los de los años setenta, o, en consecuencia, reducir la deuda. Su tarea consiste en gestionar la deuda imponiendo ajustes estructurales diseñados con ese único propósito, pagar el servicio de la deuda, aun cuando sean perjudiciales para el crecimiento económico.
- Al cumplir estas funciones, el FMI no ha contado con autoridad real para definir sus objetivos. El fondo se limita a ejecutar las estrategias definidas por el G7, estrategias basadas en el mínimo común denominador entre las posiciones de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea.”

En 1971 los Estados Unidos interrumpieron la paridad fija del dólar respecto al oro, pilar fundamental del esquema diseñado en Bretton Woods, lo que llevó al abandono generalizado de los compromisos cambiarios con respecto al dólar por parte de los otros países. Esto llevó a un derrumbe de todo el sistema. Después de este colapso del esquema cambiario de Bretton Woods se entró definitivamente en un período de volatilidad de paridades. En 1971 el presidente Nixon había roto el vínculo entre el oro y el dólar. Sin embargo los Estados Unidos siempre se beneficiaron por su moneda que es la clave de la economía mundial

En 1973 se agrega la crisis del petróleo lo cual llevó a un gran cambio de escenario. También hubo cambios fundamentales que se hicieron de una manera gradual y continua. Todas estas modificaciones hacen que los parámetros y objetivos fijados en 1944 sean casi irreconocibles.

En la crisis de legitimidad de las instituciones de Bretton Woods tienen mucha fuerza las críticas a sus políticas impulsadas en las décadas de 70 y los 80 en los países emergentes que se fueron endeudando de una manera extraordinaria y los organismos multilaterales, fundamentalmente el FMI desempeñaron un papel de gendarme de las finanzas internacionales sin tener en cuenta las economías de los países deudores.

La posición y las políticas de ajuste impuestas por las instituciones surgidas en 1944 con respecto al endeudamiento y al default de México y al casi default de otros países de la región en la década de 1980, llevaron a una cierta elite y a cada vez mayores sectores de la sociedad de los países de América Latina a un no reconocimiento de la legitimidad de estas instituciones y a un proceso acelerado de descredibilización de su autoridad

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

En los últimos 15 años, un papel de suma importancia desempeñado por el FMI y el BM ha sido como árbitros de la reducción de la deuda de acuerdo con la Iniciativa para Países Pobres muy endeudados (PPME), concretando así el papel central desempeñado previamente en las crisis de la deuda. Esto constituye claramente un conflicto de intereses, dado que estas instituciones son acreedoras en su propio derecho al tiempo que sus mayorías están controladas por otro grupo importante de acreedores (los gobiernos de los países desarrollados), mientras que solo un acreedor en forma individual (el gobierno de Estados Unidos) cuenta con derecho a veto sobre las decisiones de política más relevantes, incluyendo aquellas relacionadas con las políticas de deuda.

En agosto de 1982 México declara su incapacidad de pagar la deuda, dando paso a la crisis de la deuda generalizada en la mayor parte de los países de América Latina y que contagió a otros continentes, a partir de entonces y con el principal objetivo de garantizar el reembolso de la deuda de los bancos acreedores, el FMI entra en juego en Latinoamérica proveyendo fondos, bajo condiciones, a los países endeudados con la firme convicción de que el problema se resume a una falta de liquidez a corto plazo.

En 1982 al comenzar el proceso de “crisis de la deuda externa” en América Latina en la cual el FMI tuvo un rol fundamental contando con el respaldo de la administración de los Estados Unidos

Las instituciones multilaterales tuvieron un rol importante en la incitación al endeudamiento de estos países y por otra también tuvieron un papel relevante como control y auditores de los planes de ajuste y monitoreo de los mismos en los períodos de más endeudamiento y de aplicación de los mismos durante la crisis de pago de la deuda a partir de 1982.

Las condiciones de ajuste estructural vinculadas a los préstamos del FMI y del BM impulsaban la austeridad del gasto público y fundamentalmente la reducción del papel del Estado en la economía.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), si bien lograron generalmente controlar la inflación, hicieron a los países más vulnerables ante la variación de los precios de las

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

materias primas y más dependientes de la financiación exterior. Por otra parte, los recortes de gastos sociales y de subvenciones de productos básicos

Esta evolución traduce el fracaso de las políticas de ajuste estructural que llevó a la puesta en causa del “Consenso de Washington” que basaba sus políticas en el tríptico: estabilización macroeconómica, liberalización externa, liberalización interna.

Este tipo de políticas tuvo sus picos de críticas en la crisis asiática de 1997. También las políticas de tratamiento de la deuda multilateral son fuertemente criticadas. Esta última es el resultado de veinte años de préstamos con moratoria sin crecimiento económico. Las instituciones financieras internacionales y particularmente el Banco Mundial se encuentran a la cabeza de una situación de sobreendeudamiento de los países pobres en la que el componente de deuda multilateral se volvió progresivamente preponderante.

La crisis de legitimidad de las Instituciones de Bretton Woods es el resultado de la siguiente situación: ante la agravación de la pobreza en el mundo, y el fracaso general de las políticas impulsadas y la crisis de la deuda que resultó, es natural que se multipliquen las críticas, reclamando un cambio de orientación. Por una parte la opinión pública en los países centrales se interroga sobre la utilidad de continuar proveyendo un esfuerzo financiero importante a la ayuda al desarrollo. Por otra parte también hay que dar respuesta a la sociedad civil y a los movimientos de protesta contra la acción de los organismos internacionales.

El Banco Mundial considera que hay tres criterios esenciales para asegurarse de la participación de la sociedad civil a nivel nacional: la legitimidad, la representatividad, la capacidad

También debilitaron su influencia y el consenso, por lo tanto su legitimidad el crecimiento de los acuerdos y políticas regionales. Los bloques económicos regionales surgieron como nuevos actores que ven crecer su peso económico y fraccionan el poder de estas instituciones.

Otros fenómenos que erosionan su peso en el sistema económico y financiero mundial son: los centros financieros extraterritoriales, también llamados offshore, puesto que escapan a su influencia y control. “Estas instituciones desreguladas ofrecen ventajas muy grandes sobre la banca institucionalizada: anonimato, liberación de controles, gran movilidad para trasladar fondos, (acrecentando la dificultad de rastrear el origen y la colocación de los fondos). Estas ventajas no se limitan a los paraísos fiscales sino que se extienden por las finanzas internacionales en general.”

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

El sistema anacrónico de “gobernanza” del Fondo y el Banco en el actual contexto representa una falta de adaptación a los cambios ocurridos en el transcurso de los últimos 64 años.

#### **4. Cuestionamiento de su representatividad y necesidad de convocar a un nuevo acuerdo de Bretton Woods**

**Al comenzar partimos de un interrogante: ¿es necesario que las nuevas instituciones se encarguen de la crisis financiera global y de la recesión que ésta genera o las viejas instituciones pueden hacerlo?**

¿Se puede comparar este nuevo proceso que comenzó con la cumbre del G-20 con la reunión de 44 naciones en Bretton Woods en 1944 que definió el orden internacional que regiría al mundo capitalista de la posguerra?

**Los acuerdos de Bretton Woods crearon instituciones internacionales como el FMI, el Banco de Reconstrucción y Desarrollo (IBRD, luego absorbido por el Banco Mundial) para evitar turbulencias económicas globales como la de los años 30.**

Según críticos del FMI, como el "Bretton Woods Project" -una organización independiente que vigila la conducta de las organizaciones creadas en 1944-, las crisis financieras de estos últimos 20 años demuestran el fracaso de estas instituciones.

El problema no se limita al FMI. En ese sentido, una reforma de la arquitectura financiera internacional tiene que tratar muchos temas a la vez: el sistema bancario, los paraísos fiscales, la regulación internacional.

Es que la elemental estructura acordada en Bretton Woods naufragó a principios de los 70 cuando Estados Unidos impuso la libre flotación de la moneda pero, además, se vio erosionada por la creciente importancia del capital financiero

Para muchos, la desregulación de las bolsas de los años 80, la liberalización del mercado de capitales de los 90 y el impacto de la revolución tecnológica dibujaron un planeta muy diferente al de la posguerra y desnudaron la impotencia de las instituciones internacionales vigentes.

La crisis de legitimidad de los acuerdos de Bretton Woods cuestionan la representatividad de las Instituciones emanadas de los mismos. Durante 64 años el escenario de las economías y las finanzas fue cambiando rotundamente.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Por otra parte muchos de los países que hoy participan del Sistema Bretton Woods no eran Estado-Nación en 1944 pues formaban parte de territorios de otros países centrales como colonias. Una vez que éstos países obtuvieron su independencia durante el siglo pasado comenzaron a desempeñar un papel diferente y al lado de los países emergentes actualmente piden participar activamente.

En Europa este escenario cambió desde fines de la guerra. Las monedas de las economías más influyentes desaparecieron y se emitió una nueva moneda común, se realizan transacciones intrapaís, por lo tanto el concepto de Estado-Nación en los económico se transformó perdiendo peso e influencia. Estos Estados toman decisiones como bloque.

Existe una nueva geopolítica de las finanzas y de los capitales que llevan a un equilibrio del poder muy diferente del preexistente.

Estados Unidos que en 1944 constituía prácticamente la única fuente de financiación internacional, se transformó en un importador de capitales con un fuerte déficit de su balanza. Esta tendencia actualmente se revirtió por completo.

Los países centrales del G7 si bien mantienen el control de las instituciones de Bretton Woods en este siglo XXI perdieron su influencia y tienen una fuerte competencia de los países emergentes. Estos representan más del 80 por ciento de la población global con un PIB igual al 67 por ciento.

Cada uno de los países del G7 conserva su influencia a través de su cuota y su poder de voto independiente en el seno del FMI.

En esta nueva configuración del mundo se observa que los mayores desequilibrios internacionales están en la balanza exterior de los Estados Unidos.

Por otra parte, el desarrollo de China, actualmente representa un porcentaje determinante de la población y del PIB mundial y este último es muchísimo mayor que la reserva de divisas del FMI. Hay que subrayar que China al tener baja cuota tiene muy bajo poder de voto.

Todos estos cambios no llevan a la configuración de un nuevo sistema de equilibrio de las finanzas y de los capitales muy diferente del preexistente, lo cual se reflejará en el futuro en una nueva distribución del poder.

Martine Boulard lo explica así en “Le Monde Diplomatique” con el título de “El poder Mundial se desplaza”<sup>3</sup> “Es importante limpiar el sistema financiero de sus excesos. Sin embargo todo indica que es necesario reformularlo por completo. Existe una nueva

---

<sup>3</sup> Boulard, Martine, “El poder mundial se desplaza”, “Le Monde Diplomatique” año X, número 113, 2008, Pág.6,7

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

geopolítica de los capitales –China se ha convertido en el banquero de Estados Unidos- que se suma a la ebullición en las relaciones de poder internacionales.”

“Lazos casi institucionales se forman entre Brasil, Rusia, India y China, grupo conocido como BRIC...” ...”El comercio sur-sur se desarrolla rápidamente, pero aún se está lejos de un frente unido capaz de imponer nuevas reglas internacionales que destronen al dólar y sus muletas institucionales: el FMI y el BM.”

El FMI y el Banco Mundial han fracasado de manera singular en el desempeño de sus funciones centrales, y los países en desarrollo han sufrido considerablemente a consecuencia de ello. Este fracaso refleja su falta de habilidad para adaptarse a un entorno económico mundial cambiante, o aún a los cambios en los parámetros de gobernanza .

De esta forma, ni el FMI ni el Banco Mundial están sirviendo sus propósitos trazados. Por el contrario, se han vuelto efectivamente mecanismos a través de los cuales los países desarrollados ejercen un grado considerable de control sobre los gobiernos de los países en desarrollo, en detrimento de sus economías, sus habitantes, y discutiblemente su gobernanza. Esto deriva de deficiencias fundamentales en las estructuras de gobernanza de estas instituciones, las fallas para adaptar sus roles a un contexto radicalmente diferente de aquel para el cual fueron creadas, y la adopción inapropiada de una actitud proactiva para impulsar una agenda política orientada ideológicamente.

Estos constituyen problemas fundamentales, que van mucho más allá de la reforma fragmentaria de las instituciones existentes. Tal como lo demuestra ampliamente la transición del GATT a la OMC, la inercia institucional en práctica representa una seria restricción a la posibilidad de realizar aún cambios radicales a nivel organizacional que generen cambios equivalentes en el funcionamiento de las instituciones en cuestión – y el fracaso del Fondo y el Banco en lograr aún los cambios necesarios para mantener su relevancia y utilidad en un mundo cambiante no es para nada alentador. Por lo tanto, resulta necesario retornar a las funciones que deben ser desempeñadas, y considerar cómo se puede hacer esto de la mejor forma en el contexto contemporáneo y en los probables futuros escenarios.

Estos déficit de representatividad de los países emergentes le quitan legitimidad al Sistema Bretton Woods y demuestran su enorme defasaje

## 6. Nuevos Retos

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

¿Qué cambios surgirán con un nuevo Bretton Woods? ¿Será el final de la supremacía financiera de los Estados Unidos?

Los Estados Unidos perderían su estatuto de superpotencia en el sistema financiero mundial que se volverá multipolar.

Esta configuración de un nuevo mundo requiere nuevas reglas de juego adaptadas al nuevo escenario mundial el cual se presenta como un tablero de ajedrez que al cambiar la temporalidad, los esquemas y los actores necesita de un nuevo esquema de análisis, de una nueva arquitectura financiera internacional con instituciones adaptadas para evitar el defasaje.

Hay un consenso mundial sobre la inadecuación del funcionamiento de los organismos internacionales a la globalización financiera existente hoy día

Es indispensable reequilibrar el poder de voto de los nuevos países como China, Brasil, India y de los países emergentes con relación al nuevo equilibrio de fuerzas internacional.

El nuevo sistema debería ser la puerta de salida del sistema actual y no un “parche”, un salvataje a instituciones financieras especuladoras y a productos financieros dudosos porque si la nueva arquitectura no se construye sobre una base completamente saneada sufrirá nuevamente el contagio, la contaminación

En todo este proceso de preparación del G20 se fueron dibujando fronteras entre diferentes sectores

Por una parte una línea de demarcación se estableció entre los países emergentes y por otra parte los países desarrollados. Del corazón de estos últimos surgió la presente crisis. Es muy claro que con esta crisis se están produciendo cambios fundamentales que tendrán mayor visibilidad en quince o veinte años. Se perfila claramente un desplazamiento del eje, un cambio rotundo del equilibrio que se va corriendo hacia países emergentes. A nivel internacional surgen nuevos actores y el peso de los Estados Unidos va disminuyendo aunque todavía conserva una parte importante de su influencia

En este contexto se perfilan nuevos liderazgos y nuevas posiciones. Esto quedó confirmado en la reunión de preparación del G20, se expresó a través de los discursos inaugurales de la conferencia y personalidades que se hicieron eco del nuevo rol que les corresponde a los emergentes y fueron la voz de los países emergentes.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Resultan muy ilustrativas las declaraciones que hicieron varios jefes de Estado, personalidades políticas o de Instituciones multilaterales:

- El presidente francés en un discurso pronunciado en Toulon dijo: “La autorregulación para resolver todos los problemas, se ha acabado. El *laissez-faire*, se ha acabado. El mercado que siempre tiene razón, se ha acabado. Estoy convencido de que el mal es profundo y de que hay que renovar todo el sistema financiero y monetario mundial, como en Bretton Woods después de la II Guerra mundial. Así, podremos crear herramientas para una regulación mundial que la globalización y la mundialización de los intercambios hacen necesarias. No se puede seguir gestionando la economía del siglo XXI con los instrumentos económicos del siglo XX. Tampoco se puede concebir el mundo del mañana con las ideas de ayer”.
- Por último, Sarkozy señaló que “no es posible entender el mundo con ideas del ayer. La imaginación es el camino para entender los nuevos desafíos.”<sup>4</sup>

Este nuevo escenario de crisis en el que los poderes públicos de los países centrales con una ideología netamente neoliberal inyectan miles de millones de dólares para salvar activos financieros dudosos es incompatible con el nuevo Bretton Woods.

- Ban Ki-moon, Secretario general de la ONU, llamó a la construcción de un “liderazgo mundial”
- El presidente de Brasil Luiz Inacio Lula da Silva dijo “la mundialización de esta crisis implica que las soluciones sean también mundiales y tomadas en un marco multilateral, legítimo, reconocido y sin imposiciones”. “Debemos reconstruir a las instituciones económicas internacionales sobre nuevas bases”
- Nicolás Sarkozy, como presidente de la Unión europea dijo: “Es indispensable remodelar completamente el sistema”
- El presidente Lula da Silva, titular protémpore del organismo, reclamó "una nueva arquitectura financiera mundial", con una reforma de los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el BM, y una nueva estructura de poder económico global: el propio Grupo de los 20 países”
- En una reunión con sus socios del BRIC (Brasil, India, China y Rusia), el ministro Guido Mántega había expresado la postura de los países en desarrollo:

---

<sup>4</sup> [www.elysee.fr/documents](http://www.elysee.fr/documents). Presidente Sarkozy, 25/09/2008, Toulon, Francia



## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

"Deberemos ir a un Bretton Woods 2", subrayó entonces en relación a la conferencia internacional que dio nacimiento al Fondo y al Banco Mundial antes todavía del fin de la Segunda Guerra Mundial. Pero Strauss-Kahn rebatió esa posibilidad. "Las cosas no cambian de la noche a la mañana. Bretton Woods llevó una preparación de dos años ", remarcó.<sup>5</sup>

- El ministro Celso Amorim, haciéndose eco de las posiciones de su colega Jorge Taiana sugirió también una reunión urgente del Mercosur con los llamados países del BRIC, el grupo de emergentes constituido por Brasil, Rusia, India y China. Según el canciller, "los emergentes son la solución del problema".<sup>6</sup>
- El ministro brasileño de Hacienda, Guido Mantega, sostuvo: "Es necesario que se repense el sistema financiero internacional y que se reformen instituciones donde los emergentes no tienen voz activa".<sup>7</sup>
- El presidente de Brasil expresó: "precisamos una nueva gobernanza, más abierta y participativa" "es hora de un pacto entre gobiernos para una nueva arquitectura financiera mundial, capaz de promover seguridad y desarrollo en bases equitativas para todos.." ...el presidente Lula apunto "al desorden que se instaló en las finanzas internacionales en los últimos años amenaza el funcionamiento en la economía real..."

Por su parte las grandes potencias admitieron su culpabilidad en la profunda crisis que conmueve al mundo, según dijeron, la peor en décadas y reconocieron, por primera vez, que uno de los "aspectos más nefastos" es el congelamiento de los créditos con impactos enormes en las víctimas del proceso: los países emergentes.

En un notable comunicado, por las firmas que lo suscriben (están las de Estados Unidos y Europa), se da un giro de 180 grados a las teorías neoliberales que tomaron fuerza en los años 80.

Se puede decir que el Grupo de los 20 -y con eso, los líderes mundiales- decidieron , en el marco de la cumbre en San Pablo, abandonar oficialmente las recetas que fueron el alma del Consenso de Washington de 1989.

No sólo esto, también se instó a poner fin a los clubes selectos como el G-7 que sólo incluía a Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Canadá y Japón. En

<sup>5</sup> Clarín, Gossman, Eleonora, 9-11-2008, Buenos Aires, Argentina

<sup>6</sup> Clarín, Gosman, Eleonora, 10-11-08, buenos Aires, Argentina

<sup>7</sup> La Nación, 8-11-2008, Buenos Aires, Argentina

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

su lugar quedó consagrado el G-20, que tiene en su interior no sólo estos países centrales sino también a Rusia, China, Brasil, Argentina, Australia, México, Sudáfrica, Arabia Saudita, India, Turquía y Corea del Sur. El vigésimo voto es el de la Unión Europea como entidad supranacional. Al grupo se lo reconoce como "el mayor representante de las economías más importantes".

Estos constituyen problemas fundamentales, que van mucho más allá de la reforma fragmentaria de las instituciones existentes.

### 6. Proyecciones sobre el Proceso en curso

Este proceso iniciado recientemente no se concluyó con la primera reunión del G20 en Washington, sería ilusorio y peligroso esperar una solución milagrosa. Nadie espera que esta amalgama de naciones dispares -los ricos del G7, las nuevas potencias del BRIC (Brasil, Rusia, India, China), y países varios como Argentina, Corea del Sur, Turquía y Arabia Saudita entre otros-, pueda acordar con dos sesiones de trabajo de 90 minutos una nueva arquitectura financiera mundial

El G-20 resulta así una especie de comité directivo de la comunidad internacional, muy representativo, integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia; México, Brasil, China, India y Sudáfrica, más la Unión Europea en su conjunto así como Arabia Saudita, Argentina, Australia Corea del Sur Indonesia y Turquía. De acuerdo con su página web, sus integrantes responden por el 90 por ciento de la producción total del mundo, 80 por ciento del comercio internacional (incluido el de los 27 países europeos) y dos tercios de la población mundial.

Hasta ahora el G-20 solamente reunía a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de los países integrantes, junto con los directores del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La reunión en Washington fue la primera convocada en la Cumbre, con jefes de Estado o de gobierno, dado que la gravedad de la crisis económica internacional hizo necesario tomar decisiones drásticas al más alto nivel, que irán de alguna manera relacionadas con cuestiones políticas. No será ocasión única, sino el inicio de un proceso, y se espera que en unos tres meses vuelva a reunirse la cumbre del G-20, ya con la participación del nuevo presidente de EU, Barack Obama.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Se habla , a nivel global, de una Nueva Arquitectura Financiera y Económica Internacional, y a nivel interno de los países de una Economía dinámica, competitiva y equitativa. En ambos casos habría de buscarse un real alivio a la gente que trabaja, no a la que especula

Transparencia y responsabilidad de acciones; mejoramiento de los regímenes reguladores, supervisión y gerencia de riesgo; promoción de la integridad en los mercados financieros y reforzamiento de la cooperación internacional al nivel de reguladores y leyes nacionales; y reforma institucional internacional

¿Cuánto terreno común pueden encontrar los países del BRIC y del G8 o miembros individuales como Rusia y Estados Unidos?

"El G8 ha perdido efectividad y legitimidad y el G20 más 5 una fórmula pragmática de reflejar las dramáticas transformaciones de la estructura económica global", opinaron Colin Bradford y Johannes Linn, del Instituto Brookings de Washington. De ese modo se reunió más del 90 por ciento del rendimiento económico mundial.

Desde el comienzo de esta crisis hubo un cambio notable en las posiciones de los países centrales y de los emergentes, en un notable comunicado, por las firmas que lo suscriben (están las de Estados Unidos y Europa), se da un giro de 180 grados a las teorías neoliberales que tomaron fuerza en los años 80.

Sin lugar a dudas se puede decir que el Grupo de los 20 -y con eso, los líderes mundiales- decidieron , en el marco de esta cumbre en San Pablo, abandonar oficialmente las recetas que fueron el alma del Consenso de Washington de 1989.

Ahora la consigna es: "Dar todos los pasos necesarios para estimular el crecimiento" a través de "políticas fiscales y monetarias" que expandan las economías, especialmente, con un mayor gasto público direccionado a la inversión en obras de infraestructura.

Y el presidente del Banco Central británico agregó: "Estamos en un momento extraordinario que requiere un abordaje. Hay integración mundial de capitales, es una crisis global y requiere una respuesta mundial". Claro que todo a su tiempo: primero hay que tomar medidas para estabilizar los mercados, sostuvo. Y agregó: "El G-20 nunca fue tan relevante. Pero se impone ahora un nuevo sistema de gobernabilidad mundial".

El nuevo sistema financiero internacional debe permitir que puedan medirse los riesgos para prevenir las crisis.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Los grandes grupos financieros internacionales deberán ser supervisados de manera coordinada entre las distintas autoridades nacionales interesadas, mediante la creación de órganos colegiados.

Deberá establecerse un sistema de alerta precoz para localizar con antelación el aumento de los riesgos o la formación de burbujas en la valorización de los distintos activos económicos.

De manera más general, la vigilancia multilateral deberá reformarse para prevenir y reabsorber los desequilibrios mundiales.

La misión de prevención de las crisis financieras corresponderá al FMI, que dispone de la legitimidad y del carácter universal necesario para convertirse progresivamente en el eje de un sistema internacional renovado.

A tal efecto, su papel se articulará mejor con el del Foro de Estabilidad Financiera. Los instrumentos de intervención del FMI deberán modernizarse para permitirle intervenir de manera preventiva y deberán aumentarse sus medios

Las instituciones de Bretton Woods (el FMI y el BM) deben ser reformadas para que puedan reflejar de manera más adecuada los cambios en la economía mundial y puedan ser más sensibles a desafíos futuros", señaló el comunicado final de la reunión, que reclama, además, para los emergentes "mayor voz y representación en esas instituciones para posibilitar que ayude eficazmente a los países afectados por la crisis.

La posible reforma de esos organismos, en especial del FMI, acusado desde hace años por muchos países de no prever crisis de menor tamaño que la actual, como la Argentina, y de demorarse en responder a las mismas, fue reclamada principalmente por las economías emergentes y apoyada por algunos desarrollados, pero sin ir más allá de las declaraciones.

Esa postura coincide con la de países como Brasil, para el cual "es hora de hacer un pacto entre los Gobiernos para la creación de una nueva arquitectura financiera mundial, capaz de promover la seguridad y el desarrollo" de manera equitativa para todos.

Al calor de la crisis, han surgido propuestas como la de crear nuevas instituciones que reemplacen al FMI y al BM, pero en lo que parece haber consenso es en que lo más conveniente es mejorar lo que se tiene. "La función del FMI con seguridad crecerá", dijo hoy el subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, David McCormick, partidario de reformar los instrumentos existentes, en vez de embarcarse en la aventura de crear un organismo sustituto.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La presión de los países emergentes para que las reformas, además de incluir cambios en el modo de operación del FMI y otros organismos, también conduzcan a una "democratización" de los mismos es otro problema que requerirá mucha negociación, según trascendió en la reunión del G-20.

El llamado grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), considera que aumentar el peso de los emergentes en el FMI del 0,2 al 0,3 por ciento no será una solución mientras la tajada de las grandes economías industrializadas les permita mantener el poder de veto. "Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y otros pueden bloquear cualquier cambio", llegó a señalar el pasado viernes el ministro brasileño de Hacienda, Guido Mantega.

Pero los países ricos han recordado que el peso específico de cada socio en el FMI es directamente proporcional a los fondos que aporta al organismo, y como estamos en tiempos de crisis los emergentes tendrán que pensar dos veces cualquier aumento de sus gastos.

Por lo tanto, resulta necesario retornar a las funciones que deben ser desempeñadas, y considerar cómo se puede hacer esto de la mejor forma en el contexto contemporáneo y en los probables futuros escenarios.

Brasil tienen problemas con ello, porque se sienten muy mal representados en el Fondo. El presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, dijo que el G20 es un marco mejor que el FMI. Pero los europeos también subrayaron que una voz más fuerte debe ir acompañada de un mayor aporte financiero, otro tema espinoso.

Más allá de la lucha por el poder, los analistas creen muy difícil de lograr el objetivo de una "reforma financiera mundial", sobre todo porque la situación cambia constantemente. "Hay tres problemas fundamentales con la cumbre", dijo Lex Rieffel, del Instituto Brookings. "El objetivo declarado es demasiado ambicioso, los jefes de Estado y de gobierno son las personas equivocadas para encauzar el sistema financiero global y hay cinco países que no deberían estar".

Según Rieffel, las negociaciones para mejorar el sistema deberían llevarse a cabo por los ministros de Finanzas como expertos en la materia. Además no deberían acudir Italia, Canadá, Argentina, Australia ni Corea del Sur, para que no haya regiones del planeta con más peso que otras. En su opinión una reunión más reducida de un G15 sería más eficaz.

La transparencia de las operaciones financieras deberá garantizarse mediante un sistema de información más completo, sin excluir en lo sucesivo parcelas enteras de la actividad financiera de las cuentas sujetas a comprobación y certificación.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Principales puntos que se decidieron en la reunión de Washington:

- La reforma: se reforzará la cooperación para restaurar el crecimiento global y reformar los sistemas financieros mundiales.
- Regulación: se fortalecerá la regulación, supervisión y manejo de riesgos, y garantizará que todos los mercados y actores financieros sean regulados o estén sometidos a supervisión.
- Estímulo: se utilizarán medidas presupuestarias para estimular la demanda interna.
- Vigilancia: se vigilarán las agencias calificadoras de riesgos y reglamentarán más estrictamente los "hedge-funds".
- Barreras: se rechaza el proteccionismo. No se levantarán nuevas barreras a la inversión y al comercio en los próximos 12 meses.
- Pobreza: el mercado, correctamente reglamentado, favorece el espíritu de empresa, indispensable para reducir la pobreza.
- FMI: el organismo debe ser reformado para dar mayor cabida a los países emergentes

Las crisis mostraron el agotamiento de la organización institucional financiera internacional acaecido en virtud de muchos años de desregulación financiera y profundización de los desequilibrios económico-financieros regionales.

Al finalizar la reunión del G20 + 5 hubo resoluciones trascendentes como la promesa de reformular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para dar mayor espacio en su conducción y más poder de voto a las naciones en vías de desarrollo. “Estamos resueltos a hacer avanzar la reforma de las instituciones de Bretton Woods de manera que reflejen mejor la evolución de los respectivos pesos económicos en la economía mundial para incrementar su legitimidad y eficacia”, sostiene la declaración final de los mandatarios.

China exige que el órgano de conducción del FMI represente con fidelidad su peso actual en la economía mundial, con lo cual la reforma en marcha la convertiría en uno de los grandes ganadores. Francia y los países europeos en general acompañaron la solicitud, pues consideran al FMI como un organismo propio que sufrió un desprestigio del que ahora lo podrían rescatar.

Para los emergentes, es clave que las promesas no queden en papeles y los cambios se lleven a la práctica. En particular, que el FMI vuelva a cumplir el rol para el cual había sido creado: asistir a los países sin condicionarlos de una manera asfixiante.