

TRANSFORMAR EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL: UNA AGENDA PARA LA ACCION⁽¹⁾

José Antonio Sanahuja

Magister en Estudios Superiores Iberoamericanos organizado por la Casa de América y la Universidad Complutense de Madrid, Investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP) Madrid, España

En 1994 se cumple el cincuenta aniversario de la Conferencia de Bretton Woods, en la que fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Los aniversarios son una buena ocasión para hacer balance y otear el futuro, pero en este caso la reflexión no debiera limitarse a ser el pasatiempo intelectual más o menos ritualizado que suele acompañar a estas celebraciones. Los acuerdos que entre 1944 y 1946 dieron vida al FMI y al Banco Mundial, junto con el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), han sido los pilares básicos del orden económico internacional posterior a la segunda Guerra Mundial. Medio siglo después de Bretton Woods, una economía internacional profundamente transformada y globalizada ha dejado obsoletos los esquemas reguladores e institucionales de 1944. Y las instituciones de Bretton Woods, incumpliendo su mandato fundacional —el desarrollo equilibrado, la prosperidad nacional e internacional, el pleno empleo, entre otros—, son un factor clave de la actual crisis del desarrollo, han dejado de ser un instrumento de cooperación para un desarrollo mundial equilibrado, y han contribuido a agudizar problemas planetarios como la creciente brecha norte-sur o el deterioro ambiental, los cuales ponen en juego la convivencia pacífica de los pueblos y la preservación de la biosfera.

Por todo ello, este cincuentenario es una buena oportunidad para repensar el papel del FMI y el Banco Mundial. Numerosas propuestas están surgiendo ya, y en los próximos años el debate va a ser más intenso. La reforma del Sistema Monetario Internacional y del FMI ya forma parte de la agenda de los países económicamente más poderosos, aunque persisten profundos desacuerdos sobre su alcance y dirección⁽²⁾.

Pero antes de planteamos qué debe cambiar en estas instituciones, o cómo deben ser las que estarían hipotéticamente llamadas a sustituirlas, hay que formular dos cuestiones básicas. La primera, siguiendo a John Cavanagh, es la siguiente: ¿A que tipo de desarrollo deberían servir estas u otras instituciones?⁽³⁾ La segunda, ¿cuáles son las exigencias de regulación que demandaría un orden internacional más justo y un modelo de desarrollo distinto del que ha regido desde Bretton Woods?

Si damos por válido un modelo orientado al crecimiento económico a ultranza, que no cuestiona las desigualdades norte-sur, y en el que el mercado proporcionaría por sí sólo la respuesta a los problemas de la pobreza y el deterioro ambiental, entonces no tenemos que distanciarnos mucho del actual orden de cosas, y el FMI y el Banco Mundial sólo necesitarían ajustes menores, tal y como han planteado las propias instituciones en la Asamblea de Madrid en octubre de 1994⁽⁴⁾. Si por el contrario preconizamos un modelo que no confunde crecimiento con desarrollo, que sin rechazar el mercado entiende que éste es un medio para el bienestar colectivo y no un fin en sí mismo, que esté centrado en las personas, que favorezca la equidad y la sostenibilidad ecológica, y que de prioridad a los países y grupos sociales más pobres, entonces estamos contemplando necesidades de regulación económica internacional radicalmente distintas a las que responden el FMI y el Banco Mundial, y será necesario diseñar nuevas instituciones y regímenes globales, que sean garantes efectivos de los intereses generales, y que se conduzcan de forma más democrática y equitativa.

El marco general: los requisitos de un nuevo sistema monetario y financiero internacional, orientado al desarrollo humano y sostenible

El sistema monetario y financiero internacional —o “no sistema”, como lo denominan algunos autores, a partir del hecho de que desde 1976 se eliminó el sistema cambiario creado en Bretton Woods— y las instituciones creadas para su regulación —el FMI y el Banco Mundial— son hoy objeto de amplias críticas por no responder a las necesidades de un orden económico internacional justo, equitativo, democrático y sostenible.

La necesidad de un nuevo sistema monetario y financiero internacional es hoy tan clara como oscura es aún la forma concreta que éste debería adoptar. Mucho dependerá de la voluntad y los intereses de los países industrializados, que cuentan con el poder y los recursos necesarios para iniciar la reforma y para modelar el nuevo sistema. Pero este nuevo sistema tendrá que contar necesariamente con los países en desarrollo y de alguna manera habrá de satisfacer sus demandas. Y a diferencia de lo ocurrido hace medio siglo, deberá someterse a los límites que impone la biosfera. El nuevo sistema no será viable si responde sólo a una definición estrecha de los intereses nacionales de los países ricos y sigue insistiendo en mitos como el crecimiento económico ilimitado. No se trata de afirmar esta necesidad basándose en un voluntarismo motivado por principios éticos, sino de constatar las exigencias económicas, sociales y ambientales que hoy impone la pobreza global y la supervivencia de la biosfera en un mundo interdependiente. Dicho en las palabras de la Comisión del Sur, no será posible establecer un orden internacional estable, pacífico, próspero y seguro sin el desarrollo del Sur y sin una gestión ambiental racional comprometida con la sostenibilidad.⁽⁵⁾

Aunque no es posible esbozar en detalle cómo debiera ser el nuevo sistema monetario y financiero internacional funcional a estos fines, si podemos señalar algunos objetivos y principios básicos que éste debería satisfacer⁽⁶⁾:

a) Garantizar la gobernabilidad económica global de forma democrática, equitativa y multilateral, comenzando por la tarea de proporcionar dirección macroeconómica mundial.

En la actualidad existe un serio déficit de gobernabilidad en la economía mundial. La globalización de la economía, la emergencia de poderosos actores transnacionales y el creciente peso de los mercados financieros desregulados se corresponden con una profunda erosión de la soberanía nacional.

El papel regulador del Estado-nación y su capacidad para garantizar el bienestar de su población se diluye en el vasto mercado global⁽⁷⁾. El actual marco de regulación y las organizaciones y foros internacionales —especialmente el FMI y el G-7— son inadecuadas, en su forma actual, de proveer “bienes públicos internacionales” necesarios como la dirección macroeconómica global, un sistema monetario y financiero estable y predecible, que no favorezca el crecimiento de la actividad especulativa y que promueva un patrón de desarrollo más equilibrado. Y de hacerlo, además, de forma que se garantice una representación justa de todos los países. El G-7, entidad que actualmente asume ciertas funciones de coordinación, no es un foro legítimo y ha demostrado ser ineficaz. Se trata de un “club exclusivo” de países ricos, y aún cuando se amplíe para incluir a Rusia, seguirá representando sólo una pequeña parte de la población mundial⁽⁸⁾. Además, como mecanismo informal de coordinación, la efectividad del G-7 no puede ir más allá de la voluntad política y la conveniencia coyuntural de cada uno de los gobiernos que lo forman. Por ello no ha podido sobreponerse a los intereses particulares de sus miembros, ni ejercer una función de vigilancia efectiva que evitara políticas monetaristas de signo deflacionario —una tarea que el FMI tampoco ha podido llevar a cabo—. Tampoco ha podido imponer las medidas de ajuste necesarias en los países industrializados —particularmente EE.UU. y Japón— para un comportamiento equilibrado de la economía mundial. Frente a la inaceptable falta de democracia y a la irresponsabilidad internacional del G-7, se necesitan nuevas instituciones y un conjunto de reglas más estables, más profesionales, y sobre todo más democráticas, diseñadas en función de una realidad tan distinta a la de 1944 como es la actual economía global.

b) Asegurar de forma efectiva el principio de igualdad a la hora de compartir las cargas del ajuste, tendiendo a equilibrar los diferenciales mundiales de ahorro e inversión en favor de las necesidades del Sur.

Una de las grandes imperfecciones del sistema de Bretton Woods —ya prevista por Keynes en 1944— es su falta de equidad; es decir, su incapacidad de imponer obligaciones simétricas de ajuste a los países con superávit y con déficit en su balanza de pagos, a los países más débiles y a los más solventes. El FMI sólo ha podido imponer programas de ajuste a aquellos países deficitarios, que por carecer de monedas de reserva se ven obligados a recurrir al apoyo del Fondo, lo que equivale a decir que los programas de ajuste han sido una “medicina” impuesta casi exclusivamente a los países en desarrollo, sobre todo a partir de la crisis de la deuda. La obligación de reducir los superávit —caso de Japón o de Alemania, antes de la reunificación— o de “poner la casa en orden” en caso de déficit no ha existido para los países

industrializados, no prestatarios del FMI. El caso más notable de este "doble rasero", que menoscaba la credibilidad de todo el sistema, es el de Estados Unidos. Su Gobierno ha exigido a los países en desarrollo, en estrecha coordinación con el FMI, el Banco Mundial y la USAID, medidas de ajuste y liberalización comercial que no ha sido capaz de aplicar en su propia economía, a pesar de tener el mayor déficit fiscal y comercial del mundo. Absorbiendo grandes volúmenes de capital para financiar sus déficit —y mantener unos niveles de vida exageradamente altos, incompatibles con la sostenibilidad ambiental—, las políticas de Estados Unidos han contribuido a elevar los tipos de interés internacionales, haciendo más difícil el acceso a los capitales que necesitan los países en desarrollo para la inversión productiva, el crecimiento y la creación de empleo⁽⁹⁾.

c) Establecer mecanismos que garanticen la estabilidad de los tipos de cambio y unos tipos de interés bajos y estables.

Esto implicará someter los flujos financieros internacionales a una regulación consciente, a través de la intervención pública en las finanzas mundiales, impidiendo la irrestricta libertad actual que propicia la especulación y es fuente de todo tipo de perturbaciones. De esta forma podrá crearse un entorno económico estable y predecible para el comercio y la inversión productiva a largo plazo, evitando los costes derivados de enfrentar la inestabilidad y el riesgo, así como las devaluaciones competitivas que erosionan los niveles de vida y contribuyen a ocultar los costes ambientales del crecimiento económico.

d) Suministrar un volumen suficiente de liquidez internacional, en condiciones que tengan en cuenta las necesidades particulares de los países en desarrollo.

Debido a factores como la crisis de la deuda o la asimetría del comercio internacional, los países en desarrollo tienen grandes dificultades para acceder a la liquidez y acumular las reservas necesarias para actuar en un entorno internacional de gran inestabilidad. Para los países industrializados, por el contrario, este problema puede resolverse con mayor facilidad: pueden endeudarse o, en el caso de los países con monedas de reserva, recurrir a la emisión monetaria. Esta situación de asimetría no se enfrentó cuando se decidió la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG)⁽¹⁰⁾ y los criterios de su distribución. La decisión de los países más influyentes en el FMI fue asignar este nuevo activo en la misma proporción que las cuotas del FMI, en vez de distribuirse de forma preferencial, con base a las necesidades de financiación del desarrollo. Una oportunidad espléndida para ayudar a

cerrar la brecha norte-sur fue desperdiciada. Posteriormente, las demandas de los países del Sur de nuevas emisiones de DEG, en función de las enormes necesidades de liquidez de los años ochenta, fueron desatendidas⁽¹¹⁾.

Las asignaciones regulares de DEG mencionadas en el punto anterior deberán hacerse con un sistema de proporcionalidad basado en las necesidades de financiación del desarrollo del Sur, y no en las cuotas. Estas asignaciones preferenciales facilitarían la financiación de un ajuste a largo plazo, menos traumático, y serían un mecanismo efectivo de transferencia de recursos del Norte al Sur. En esta dirección, y como propuesta de corto plazo, la nueva asignación de DEG solicitada por el FMI en 1994 podría ser utilizada para reducir la deuda multilateral de los países más pobres y más endeudados, asignándoles "DEG preferenciales" y DEG no utilizados por los países desarrollados que cuentan ya con suficientes reservas.

e) Basar la liquidez global en una moneda central de reserva de naturaleza internacional, cuyo valor no pueda ser influido de forma determinante por la política económica de un solo país, por ejemplo EE.UU.⁽¹²⁾ En 1969 se acordó hacer de los DEG la moneda mundial de reserva, pero no ha habido suficientes asignaciones de DEG —bloqueadas por el veto de Estados Unidos—, el FMI no ha adoptado las medidas necesarias para ampliar su uso, y la creación de liquidez ha permanecido ligada a las monedas nacionales —particularmente al dólar— y a través de ellas a las autoridades monetarias y al sector financiero privado. Todo ello ha impedido que los DEG cumplan la función para la que fueron creados.

Como ha señalado la Comisión del Sur, la inestabilidad e incertidumbre asociadas a estas fuentes tradicionales de creación de liquidez no permiten que el comercio y la producción mundial evolucionen de manera ordenada⁽¹³⁾. El objetivo de medio plazo, tal y como plantearon hace años los países en desarrollo, debería ser hacer de los DEG o de una nueva moneda internacional el principal activo de reserva mundial, mediante asignaciones regulares basadas en criterios objetivos, relacionados estos con el comportamiento de la economía internacional y sus necesidades de estabilidad y desarrollo. En otras palabras, las asignaciones de esta nueva moneda o de DEG debieran estar basadas en una normativa multilateral y transparente, y el control de este activo debería ponerse en manos de la comunidad internacional, a través de un sistema e instituciones reformadas, más democráticas y equitativas. Los DEG o equivalentes no debieran ser objeto de negociación política en el FMI y depender, a la postre, de la voluntad de los

países industrializados o de que EE.UU. decida arbitrariamente usar o no su poder de veto.

f) **Establecer mecanismos estables y duraderos para la transferencia de recursos suficientes de Norte a Sur, subordinados al desarrollo humano y sostenible**, a través de nuevos mecanismos que garanticen el volumen de recursos, la seguridad y la continuidad que la ayuda bilateral, la inversión extranjera directa y los flujos de capital privado no han podido —ni posiblemente podrán— garantizar⁽¹⁴⁾, y su asignación a prioridades de desarrollo humano como la superación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Esto implica una profunda revisión del cometido y estrategias del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo, que hasta ahora no han jugado este papel. A partir de 1988 el Banco Mundial recibió de los países del Sur más recursos de los que les facilitó, una situación absurda en función del mandato de esta institución. La asignación de los fondos no ha sido además racional ni equitativa, al estar subordinada al “sello de aprobación” que comporta aplicar las políticas de ajuste del FMI, que a menudo no responden a las verdaderas necesidades de desarrollo a largo plazo, sino a los problemas de corto plazo de la balanza de pagos.

Las exigencias de un sistema con las características mencionadas van mucho más allá de lo que puede obtenerse de los actuales mecanismos de cooperación interestatales o de organizaciones intergubernamentales, como ha demostrado la ineficacia y la falta de equidad del G-7 y el FMI. Una gestión eficaz, democrática y equitativa de los asuntos económicos y del medio ambiente global, en un mundo de mercados desregulados y poderosos actores transnacionales, precisaría nuevos mecanismos de regulación internacional. En algunos casos ello podría suponer que el Estado delegara en entidades de naturaleza supranacional aquellas competencias en las que ya se ha mostrado incapaz de responder con eficacia, así como el establecimiento de límites conscientes a la tendencia irrestricta de internacionalización del capital y de globalización de los procesos económicos, permitiendo a los estados y las comunidades mantener y recuperar el control de sus economías y, a través de ello, poder garantizar niveles básicos de bienestar a su población. Como señaló el economista Herman E. Daly, «...como no hay gobierno mundial capaz de regular el capital global para el interés común, y como es dudoso que tal gobierno mundial sea posible y deseable, será necesario hacer el capital menos global y más nacional»⁽¹⁵⁾.

En el caso de establecerse nuevas instituciones y regímenes, que reemplazarían al obsoleto, injusto e inadecuado

FMI, estas deberían tener poder suficiente para regular determinados aspectos de la economía internacional y la actuación de los actores transnacionales sin los límites impuestos por las potencias hegemónicas y los intereses nacionales en conflicto. En este sentido, recuperando las ideas de Keynes cincuenta años atrás, diversos autores han propuesto la creación de una entidad con funciones de banco central internacional, capaz de imponer obligaciones simétricas de ajuste, canalizar los excedentes de ahorro mundial hacia el Sur, ejercer una eficaz acción de coordinación macroeconómica, enfrentar riesgos de desestabilización, y emitir una moneda internacional⁽¹⁶⁾. Esta institución estaría además parcialmente desvinculada de contribuciones financieras nacionales, dependiendo de ingresos procedentes de sistemas de tributación internacional —la llamada *Tobin tax*, los impuestos sobre uso de espacios comunes o las “ecotasas” internacionales— para asegurar su independencia y su verdadero carácter supranacional⁽¹⁷⁾.

La posibilidad de tales esquemas institucionales puede parecer visionaria, pero si observamos la experiencia de la Unión Europea, no nos encontramos tan lejos de acuerdos de este tipo. Y la falta de voluntad política de los estados puede irse modificando conforme se manifiesten, a través de crisis financieras, económicas, de seguridad o gobernabilidad, los efectos perniciosos de la ausencia de regulación y de la erosión de la soberanía nacional. En este sentido, el “aprendizaje por *shock*” ha sido una poderosa fuerza histórica, tal y como mostraron los Acuerdos de Bretton Woods en relación con la crisis de los años treinta.

Un control más estricto de los mercados globales y las corporaciones transnacionales, así como estas nuevas instituciones, pueden ser el fundamento de un orden internacional más democrático y equitativo. Existe el riesgo, no obstante, de que los nuevos acuerdos e instituciones se limiten a reproducir miméticamente la jerarquización hegemónica que ha dominado el FMI durante estos 50 años⁽¹⁸⁾. Es difícil prever si los países más influyentes estarán dispuestos a admitir una distribución de poder muy diferente de su potencial económico y de su riqueza. La cuestión del poder y de la democracia de tales instituciones es, por ello, esencial.

Un enfoque inmediato: seis propuestas para la transformación del FMI y el Banco Mundial

La creación de un nuevo régimen monetario y financiero internacional puede no estar tan lejos como cabría pensar. Por ello, la reflexión histórica y la formulación de esquemas de reforma y transformación de gran alcance, aunque puedan parecer utópicos, tienen gran importancia. Sin embargo, los problemas del desarrollo son inmediatos, e imponen la formulación de

propuestas para la acción a corto plazo, que puedan servir para establecer alianzas y plataformas de acción frente a las políticas de las organizaciones de Bretton Woods. Este artículo sugiere algunas de ellas. No se nos oculta el hecho de que por su alcance, estas propuestas son difíciles de asimilar por las instituciones actuales, ya que afectan directamente a su naturaleza y al complejo entramado de intereses subyacentes a su forma actual. Estas propuestas deben ser tenidas en cuenta dentro del debate más amplio de la reforma, la refundación o la supresión de las instituciones de Bretton Woods, y que aún dista de estar resuelto.

1) **Reorientar el FMI a sus funciones monetarias originales, de forma que deje de inmiscuirse en la política económica de los países en desarrollo**

Con la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural (PAE) impuestos por el FMI y el Banco Mundial, los Estados han perdido el control de variables clave de política económica, en campos como la política fiscal, la oferta monetaria, la política cambiaria, los tipos de interés, o la política salarial y de protección social. De esta forma, los PAE han supuesto un gran traspaso de soberanía al FMI y al Banco Mundial y a través de ellos a los países industrializados que dominan ambas instituciones. El ajuste ha sido el vehículo para "disciplinar al Sur", prescribir la ortodoxia neoliberal como única alternativa y restringir la libertad de elegir su propio modelo de desarrollo, imponiendo, con la anuencia de las elites y los Gobiernos locales, el abandono del modelo económico de décadas anteriores y la aplicación de un modelo de desarrollo "hacia afuera", reforzando los mecanismos de dependencia Norte-Sur, e incorporando a los países en desarrollo a la corriente de la globalización de las finanzas y el comercio internacional⁽¹⁹⁾.

Deben limitarse las funciones del FMI a su ámbito original —la cooperación monetaria entre sus miembros— de forma que éste deje de interferir en la política económica de los países del Sur y el Este, permitiendo la puesta en práctica de estrategias de desarrollo distintas a la neoliberal. El desarrollo es además una tarea para la que el FMI no está equipado institucionalmente, en la que ha ido duplicando las funciones del Banco Mundial, y para la que no tiene credibilidad debido a la negativa experiencia de su actuación en los últimos años en el Sur y en el Este, en la que su actuación ha estado sesgada en favor de los países industrializados y la banca privada internacional, en vez de los intereses globales, e incumpliendo su mandato fundacional. En consonancia con sus funciones monetarias y como ha sugerido Naciones Unidas, el FMI podría por el contrario expandir su papel en el control de la banca y los operadores privados internacionales, en colaboración con el

Banco Internacional de Pagos de Basilea, limitando las actividades desestabilizadoras⁽²⁰⁾.

2) **Crear nuevos mecanismos de ayuda al desarrollo, desvinculando la ayuda concesional del Banco Mundial**

El Banco Mundial pretende ser al mismo tiempo un Banco regido por criterios comerciales⁽²¹⁾ y una agencia de desarrollo, con la lucha contra la pobreza como "objetivo principal" —así se ha establecido oficialmente desde 1990—, y con capacidad de realizar una transferencia positiva de recursos del Norte al Sur. Hasta ahora, pese a la retórica del Banco, este "dilema existencial" se ha resuelto sobre todo en favor de mantener la solvencia del Banco en los mercados internacionales, dejando los objetivos de desarrollo en segundo plano. Este dilema afecta especialmente a la "ventanilla" concesional del Banco para países pobres, la Asociación Internacional de Fomento (AIF)⁽²²⁾. La AIF, que es la principal fuente mundial de ayuda para el desarrollo, ha sido desvirtuada por la lógica comercial del Banco y por su subordinación a las prescripciones del FMI. Su cartera de proyectos no se diferencia mucho de la del BIRF, con sus problemas de gigantismo e inadecuación a las necesidades de los receptores. Su sujeción a la lógica del ajuste y a una estrategia de crecimiento obsoleta le han impedido cumplir con sus objetivos, como la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. La AIF, por ello, debería ser separada del Grupo Banco Mundial, y en su lugar debería crearse una nueva institución administradora de la ayuda, con un cuerpo técnico más reducido y ágil⁽²³⁾. Esta nueva institución debería colocarse bajo el control de Naciones Unidas, siendo gobernada democráticamente, y adecuarse a las necesidades reales del Sur. Las reposiciones de capital, por otra parte, deberían estar sujetas a reglas fijas, y tener algún grado de progresividad, de forma que no dependieran de la liberalidad de los donantes o de intereses políticos coyunturales. Esta nueva institución también debería actuar en estrecha coordinación con las agencias especializadas de la ONU (PNUD, FIDA, FAO, UNICEF...) y con las ONG, y tener como prioridad la financiación de la "Estrategia Internacional de Desarrollo", particularmente en campos como la reducción de la pobreza, la salud y la educación primaria, la gestión sostenible de producción y los recursos, y la reducción de la deuda externa.

3) **Integrar plenamente a las Instituciones de Bretton Woods en un sistema de Naciones Unidas reformado**

Desde su creación, las Naciones Unidas y las organizaciones de Bretton Woods han vivido una historia de divergencias, descoordinación y desencuentros. En 1947 las Naciones

Unidas, el Banco Mundial y el FMI adoptaron un Acuerdo Especial por el que las instituciones de Bretton Woods se convertían en "organismos especializados de Naciones Unidas". El Acuerdo, sin embargo, es muy débil respecto a los de otras organizaciones especializadas como la OIT, la UNESCO o la OMS, y en la práctica fue una "declaración de independencia" del FMI y el Banco Mundial⁽²⁴⁾. Ambas organizaciones quedaron al margen del Sistema de Naciones Unidas y bajo el control de los EE.UU. y otros países industrializados, debido a que a diferencia de las Naciones Unidas, el poder de voto en el FMI y el Banco Mundial viene dado por el poder económico. Los órganos de Naciones Unidas competentes en materia económica y social —como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), o las comisiones económicas regionales— y las agencias especializadas —PNUD, UNICEF...— no han tenido capacidad para influir en las políticas y decisiones del Fondo y el Banco, y estos no se han sentido obligados a rendir cuentas ante Naciones Unidas. En términos económicos, el conjunto de las agencias de Naciones Unidas dispone tan sólo de 6.000 millones de dólares al año para actividades de desarrollo, en contraste con los 24.000 millones del Banco Mundial. El ECOSOC, a pesar de ser diseñado como alto órgano de deliberación y coordinación de las agencias y las políticas de los Estados miembros en materias económicas y sociales, nunca pudo actuar como tal. Y el Secretario General no tiene autoridad particular sobre el Director del Fondo y el Presidente del Banco; es, a lo sumo, un *primus inter pares*. El Fondo no se ha sentido obligado a ser el agente multilateral de coordinación de las políticas macroeconómicas para el cumplimiento de los fines de la Carta de Naciones Unidas, y el Banco ha respondido a sus propios fines y políticas. Peor aún, la estrategia de crecimiento económico del FMI y el Banco mundial ha estado frecuentemente en contradicción con las "Estrategias Internacionales de Desarrollo" que desde los años sesenta elabora Naciones Unidas. En los ochenta, los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial han desbaratado años de esfuerzo e inversiones del PNUD, UNESCO, UNICEF o la OMS para construir sistemas de salud y educación efectivos en los países en desarrollo. El sistema de Naciones Unidas ha terminado siendo algo marginal en el campo del desarrollo económico y social, en el que el Banco Mundial y el FMI cuentan un poder mucho mayor que todas las agencias de Naciones Unidas⁽²⁵⁾.

Como se ha señalado en diversas propuestas de reforma de Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods deben integrarse plenamente en el sistema, coordinándose con otras agencias y sometiéndose al control y escrutinio de la Asamblea General y de los órganos competentes en materia de desarrollo económico y social⁽²⁶⁾. Entre otras posibilidades, se ha propuesto una ampliación de las funciones del actual Consejo de Seguridad al ámbito económico, social y ambiental,

la creación de un "Consejo de Seguridad para el Desarrollo", o bien la revitalización del Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁽²⁷⁾. Sin pretender adentrarnos en este debate, que excede el propósito de nuestro trabajo, señalaremos que en cualquiera de estos casos, los órganos de Naciones Unidas deberían supervisar las operaciones del Banco y el Fondo, de forma que la actuación de ambas instituciones no discorra por derroteros distintos —o por lo menos no opuestos— a los de otras agencias y órganos de Naciones Unidas, o a los de las estrategias internacionales de desarrollo de esta organización mundial. Ello exigiría, probablemente, una profunda revisión de los "Acuerdos Especiales" de 1947. Una actuación integrada o cuando menos coordinada es particularmente urgente en el caso de los países que se encuentran en situación de inestabilidad, en proceso de democratización y, sobre todo, en las operaciones y negociaciones de paz auspiciadas por Naciones Unidas, que implican políticas de gasto público que no pueden ponerse en peligro a causa de los programas del FMI y el Banco Mundial⁽²⁸⁾. En estos casos, estos deberían ser más flexibles y estar subordinados a la actuación del conjunto del sistema de Naciones Unidas.

4) Democratizar el FMI y el Banco Mundial

En 1993 Estados Unidos, con 250 millones de habitantes, disponía del 17,8% de los votos del FMI, mientras que China, con 1.130 millones, sólo contaba con el 2,3%. Ocho millones de suecos equivalían en poder de voto a unos 400 millones de indios, y 14 millones de árabes saudíes tenían el triple de votos que 150 millones de brasileños (ver cuadro adjunto). Esta extrema desproporción se debe a que el poder de voto de los Estados en las instituciones de Bretton Woods no está ponderado en función de la población, sino de la cuota —en el FMI— o la suscripción de capital —en el Banco Mundial—. A cada país, independientemente de su cuota, tamaño o población, se le asignó un poder de voto "básico" de 250 votos, así como un voto por cada 100.000 dólares de cuota o suscripción de capital. Estas se calcularon inicialmente en base al PIB, las reservas de divisas y el peso del comercio exterior de cada país. Dichos cálculos se revisan cada cinco años y, los sucesivos aumentos de cuotas han ido variando las posiciones relativas de los distintos países. A lo largo de estos 50 años el porcentaje de votos de Europa, Japón y los países en desarrollo exportadores de petróleo ha aumentado, y el de Estados Unidos ha disminuido. Como ha señalado Richard Gerster, los aumentos de cuota no han sido acompañados por aumentos similares del voto "básico", lo que ha tenido efectos regresivos en la estructura del voto. El peso proporcional del "elemento igualitario" se ha reducido entre 1947 y 1993 del 12,5 al 3% del voto total, y ha aumentado el peso del voto "plutocrático" —el derivado de las cuotas— del 87,5 al 97%⁽²⁹⁾.

Por otra parte, un gran número de decisiones importantes —por ejemplo, las reformas estatutarias, las emisiones de DEG o la modificación de las cuotas— requieren “mayorías especiales” del 70 o del 85%. Esto otorga a los EE.UU., con el 17% de los votos, o a los miembros de la CE, el poder de veto sobre las decisiones clave. El número de cuestiones que requerían la mayoría del 85% aumentó espectacularmente con la segunda Reforma al Convenio del FMI, con lo que EE.UU. vio compensada su paulatina reducción del poder de voto.

La estructura antidemocrática del poder de voto en el FMI y el Banco Mundial se ve agravada, además, por la “regla del consenso” —que silencia minorías discordantes— y por la distribución del poder de voto en los 24 directores ejecutivos, que son representantes de países o de grupos de países. En algunos de estos grupos coinciden países desarrollados y en desarrollo, siendo el voto del primero el que suele prevalecer⁽³⁰⁾.

La democratización implica reformas en tres ámbitos. Uno, en el sistema de votación y toma de decisiones; dos: en la política de información pública y rendición de cuentas (*accountability*) de las instituciones en relación con los gobiernos, los ciudadanos y las instituciones multilaterales, y tres: en las modalidades de participación de la sociedad civil en las operaciones del Banco y del FMI.

i) *Ponderación de voto*: el actual sistema, como hemos visto, no garantiza una representación justa de los diferentes países —particularmente de los países en desarrollo, que en palabras del G-24 están “subrepresentados”⁽³¹⁾— y es contrario a los principios de democracia y equidad que debieran regir los asuntos mundiales. La democratización real de las instituciones implica nuevos criterios de ponderación de voto y la eliminación de las “mayorías especiales”. Más democracia en el FMI y el Banco, evitando su instrumentalización por parte de los países más ricos, comportaría una mayor legitimidad, siendo además un poderoso incentivo para la cooperación internacional.

Entre los posibles criterios de ponderación a tomar en cuenta el más democrático es sin duda el de población⁽³²⁾ (ver gráfico 2), incluyendo ajustes en ambos extremos de la escala de países para evitar la marginación de los estados más pequeños y un peso excesivo de los más grandes⁽³³⁾. No obstante, una ponderación basada sólo en la población no reconocería la jerarquización real del sistema internacional en términos de poder económico, y debido a la naturaleza del FMI —un organismo que permite el acceso a divisas— plantea serios problemas para poder ser llevada a cabo. El incremento

Cuadro 1
Poder de voto en el FMI y el Banco Mundial (1993-1994)
(en porcentaje sobre el total)

Fondo Monetario Internacional		Banco Mundial	
EE.UU.	17,81	EE.UU.	17,18
Alemania	5,54	Japón	6,64
Japón	5,54	Alemania	5,13
Reino Unido	4,99	Reino Unido	4,92
Francia	4,99	Francia	4,92
Arabia Saudí	3,46	Arabia Saudí	3,18
Italia	3,09	Canadá	3,18
Canadá	2,91	China	3,18
Rusia	2,91	India	3,18
Holanda	2,32	Italia	3,18
China	2,29	Holanda	2,52
India	2,06	Bélgica	2,06
Bélgica	2,09	Suiza	1,90
Suiza	1,67	Rusia	1,79
Australia	1,58	Brasil	1,78
Brasil	1,47	España	1,69
Venezuela	1,32	Irán	1,69
España	1,31	Australia	1,54
México	1,19	Indonesia	1,08
Suecia	1,09	Suecia	1,07
Grupos de países:	Fondo Monetario Internacional	Banco Mundial	
Países industrializados	59,15	53,76	
Europa este y ex-URSS	7,50	5,66	
Países en desarrollo	33,34	40,58	

Fuente: FMI y Banco Mundial, 1994

del poder de voto de los países en desarrollo más poblados, en el esquema actual, supondría un drástico incremento de sus cuotas, gran parte de las cuales se aporta en moneda nacional. Ello plantearía un grave problema de liquidez internacional, al “inundarse” el Fondo con monedas débiles y hacerse más escasas las divisas fuertes, haciendo más difícil el acceso a las divisas que necesitan los países en desarrollo. Ello implicaría desvincular las cuotas del poder de voto —cuotas en función de la riqueza, poder de voto en función de la población—, privando a los países más ricos de la posibilidad de controlar el acceso a sus propias divisas, lo que probablemente éstos no quieran aceptar.

Por esta razón, debería establecerse una ecuación "mixta" que también diera algún peso al PNB en la determinación de las cuotas y el poder de voto. A fin de dar mayor peso a los países del Sur, no obstante, el PNB debiera calcularse según las paridades del poder adquisitivo (PPA) y no según los tipos de cambio hasta ahora utilizados. Estos últimos sobrealoran el peso de las economías industrializadas e infravaloran las de los países en desarrollo, mientras que las PPA, como indica el propio FMI, dan un valor mucho más ajustado del peso real de las economías⁽³⁴⁾. El cálculo del producto bruto según PPA es fruto del Proyecto de Comparación Internacional de Naciones Unidas, y ya es utilizado por el FMI para sus proyecciones económicas, y para confeccionar el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD⁽³⁵⁾.

El cuadro 2 muestra la desproporción existente entre el poder de voto y la población entre las principales agrupaciones de países. El cuadro 3, por su parte, muestra que la jerarquización de las economías más grandes, según las PPA, es muy distinta de la convencional, y diferente también de la jerarquización del poder de voto en el FMI y el Banco Mundial.

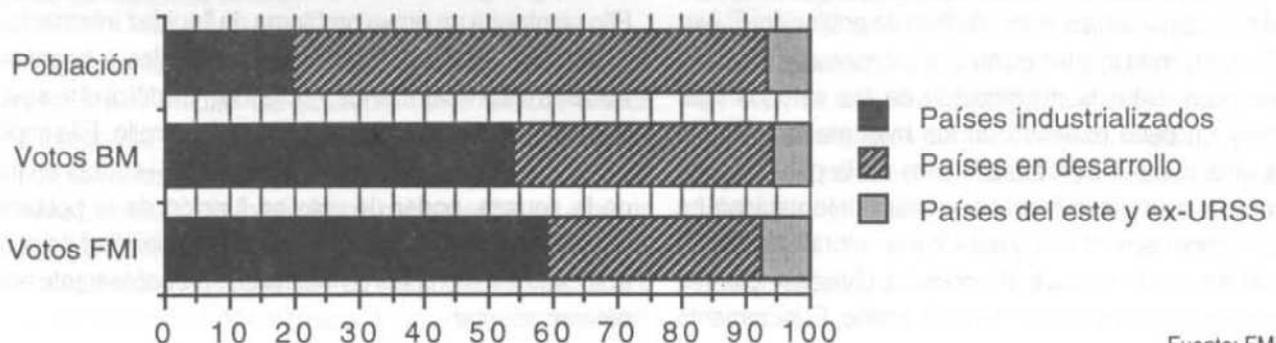
- ii) *Transparencia y rendición de cuentas.* Por otra parte, debe cesar la confidencialidad excesiva y el secretismo con el que ambas instituciones conducen sus actividades y formulan sus políticas, y no se debe seguir escamoteando la información clave a la opinión pública, particularmente a los afectados por las operaciones del Banco y el FMI. Tanto el FMI —la institución más opaca— como el Banco deben establecer Paneles de apelación pública efectivos e independientes así como políticas de información externa más abiertas⁽³⁶⁾.
- iii) *Participación pública:* la democratización implica una mayor participación de la sociedad civil y de los afectados

por las operaciones del Banco y del Fondo, y no sólo un reparto más equitativo del poder de voto de los gobiernos. Deben asegurarse mecanismos de participación efectiva de las ONG, las organizaciones de base y otros grupos organizados en todas las fases del ciclo de los proyectos (diseño, identificación de objetivos y de afectados, análisis de viabilidad, evaluaciones de impacto, ejecución, seguimiento y evaluación final), y los programas de ajuste no deben hurtarse a los mecanismos de concertación y participación ciudadana. El Banco y el Fondo deberían dotarse de órganos permanentes de consulta y participación —a modo de "Consejos económicos y sociales"— en los que estas organizaciones tuvieran cuanto menos un status consultivo, al igual que ocurre con el ECOSOC de Naciones Unidas, que mantiene relaciones con más de 1.500 ONG.

5) Reducir la deuda externa de los países en desarrollo: una prioridad mundial

En la mayor parte de los países del Sur, particularmente en los más pobres, no es posible hablar de crecimiento económico sostenido, mucho menos de desarrollo humano y ecológicamente sostenible, sin abordar el problema de la deuda. Las estrategias de desarrollo presentadas por el Banco Mundial y el FMI en su cincuenta aniversario omiten este problema, y resultan por ello poco creíbles. La impresión alimentada por estos organismos de que "lo peor de la crisis de la deuda ya pasó" es errónea. El problema persiste, y aunque algunos países —los de renta media de América Latina— hayan logrado reducir el servicio a niveles "tolerables", en otros muchos —por ejemplo, en el África subsahariana— sigue agravándose⁽³⁷⁾. La cancelación de la mayor parte de la deuda —una proporción sustancial en los países de medianos ingresos, toda o casi toda en los más pobres y endeudados— sería la

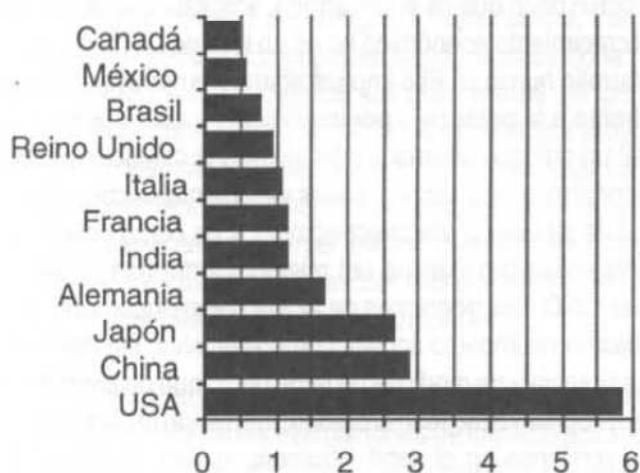
Cuadro 2
Comparación del poder de voto y el peso en población de distintas agrupaciones de países (proporción sobre el total)



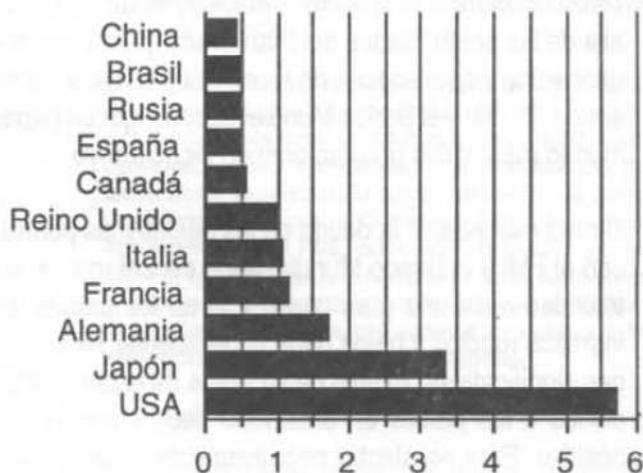
Fuente: FMI

Cuadro 3
Las mayores economías del mundo, según diferentes métodos de medición del PNB
(en billones de dólares)

PNB según paridad del poder adquisitivo (PPA)



PNB total según tipos de cambio



Nota: no hay cifras de PPA comparables para Rusia
 Fuente: Banco Mundial y *The Economist*

mejor forma de ayuda al desarrollo que podría hacerse en la actualidad a los países del Sur, y como ha señalado Keith Griffin, esto tendría un coste muy reducido para los acreedores, por el elevado monto de intereses ya pagado y por la imposibilidad real de cobrarla⁽³⁸⁾.

El problema debe ser abordado de forma multilateral y concertada, a fin de evitar comportamientos escapistas (*free-riders*), y en base a los siguientes principios básicos:

- El servicio de la deuda no debe tener preeminencia sobre la satisfacción de las necesidades básicas de la población y los requerimientos de financiación del desarrollo. Esto significa en términos prácticos que el servicio de la deuda que un país puede soportar debe ser tal que no impida un crecimiento mínimo del PIB per cápita de por lo menos entre el 2 y el 3% anual, y no debe superar determinado porcentaje de los ingresos por exportación.
- El flujo neto de recursos a los países en desarrollo debe volver a ser positivo. Es inadmisibles e injusto que los países más pobres financien a sus acreedores, mucho mejor situados económicamente. Tampoco es admisible que exista un flujo de recursos negativo al FMI y al Banco Mundial, como ocurre con varios países fuertemente

endeudados, cuando este último obtiene beneficios de su actividad crediticia.

- Debe afirmarse el principio de igualdad de trato a todos los acreedores —gobiernos, banca comercial, instituciones multilaterales—, lo que implica reconocer que la deuda multilateral, de gran parte de la cual son acreedores el Banco Mundial y el FMI, forma parte del problema, y que no debe dejarse fuera, como hasta ahora, de las operaciones de reducción de deuda.
- Los recursos liberados en operaciones de reducción de deuda deben destinarse a prioridades de desarrollo humano —salud y educación primaria, agua potable y saneamiento— y sostenibilidad ecológica. Esto implicaría, entre otras cosas, canjear la cancelación de deuda por fondos de contrapartida cuyo uso esté condicionado a la reforma política, a la adopción de medidas efectivas contra la pobreza y el deterioro ambiental⁽³⁹⁾, y a la participación de ONGs y organizaciones de base.
- Las siguientes medidas de reducción de deuda pueden ser los primeros pasos hacia una solución global y comprensiva del problema:

- *Deuda bilateral oficial:* adopción inmediata de los "Términos de Trinidad", con el objetivo de lograr reducciones entre el 60 y el 90% del monto total de deuda de este tipo en el periodo 1994-96, y limitación de los pagos del servicio de la restante a cifras tolerables⁽⁴⁰⁾.
- *Deuda comercial:* ampliación del apoyo financiero, más allá de las posibilidades del Plan Brady, para la reprogramación y operaciones de recompra y conversión de deuda. El FMI y el Banco Mundial deben jugar un papel mucho más activo proporcionando dicho apoyo.
- *Deuda multilateral:* la deuda de los países más pobres con el FMI y el Banco Mundial debe cancelarse en su totalidad o en una gran parte, y la de los países de ingresos medios y bajos debe experimentar reducciones significativas. El flujo de recursos de estas instituciones a los países en desarrollo debe volver a ser positivo. Para no afectar negativamente la valoración financiera de las instituciones de Bretton Woods, los fondos para financiar estas operaciones pueden proceder de la venta de parte del oro del FMI, de los beneficios del Banco Mundial y de una parte de su capital, de una asignación preferencial de DEG, y de DEG no utilizados por los países desarrollados con reservas más sólidas.

6) Aplicar un enfoque alternativo del desarrollo orientado al ser humano y a la sostenibilidad ecológica, redefiniendo el ajuste y la condicionalidad⁽⁴¹⁾

A lo largo de los años ochenta, casi un centenar de países del Sur se han visto obligados a aplicar programas de ajuste diseñados por el FMI y el Banco Mundial, los cuales han estado subordinados al objetivo último del pago de la deuda, ante el cual poco han contado las necesidades de desarrollo, de empleo y de bienestar de sociedades en las que la pobreza tiene un enorme peso. Numerosos estudios coinciden en que, siendo necesario el ajuste, este fue ineficaz, injusto e inequitativo. Estos programas recibieron financiación insuficiente — haciendo el ajuste más difícil y doloroso— y se optó por un modelo en el que sus cargas se repartieron de forma muy inequitativa, puesto que la mayor parte de los costes fueron asumidos por los países del Sur y, dentro de estos, por los grupos sociales más vulnerables⁽⁴²⁾.

El FMI debe abandonar su rígido enfoque macroeconómico, centrado en los problemas de estabilización de la balanza de pagos, y flexibilizar el acceso a sus servicios financieros, suavizando la condicionalidad, especialmente en el caso de aquellos servicios diseñados para enfrentar fluctuaciones de

precios de origen externo, y que sin embargo exigen cumplir severas condiciones internas⁽⁴³⁾.

El Banco Mundial, a su vez, debe modificar su estrategia de desarrollo y su visión dogmática del papel del mercado y el sector privado. Ambas instituciones deben reorientar su concepción de lo que es el desarrollo, aceptando el hecho de que el crecimiento económico no es un fin sino un medio para el desarrollo humano. Ello implica abandonar la actual estrategia frente a la pobreza, - por insuficiente y contradictoria- y adoptar un enfoque alternativo del ajuste y la condicionalidad, que incorpore los aspectos sociales y ambientales como parte integral de su diseño macroeconómico, y no como dimensiones accesorias o paliativas del mismo. Como han sugerido diversas ONG, los programas de ajuste deben incorporar una «evaluación de impacto social» comprehensiva, así como un «paquete social» de medidas de largo plazo que favorezcan el empleo productivo (acceso al crédito, formación profesional...) y las inversiones en el capital humano (salud, educación y nutrición)⁽⁴⁴⁾...

- i) En lo referido al *desarrollo humano y a la reducción de la pobreza*, este enfoque alternativo debe dar prioridad a las necesidades internas de desarrollo —por ejemplo, a la seguridad alimentaria—, que a menudo son incompatibles con la promoción a ultranza del sector exportador. Debe asimismo dar prioridad a políticas duraderas de reducción de la pobreza, lo que implica una distribución eficaz y equitativa de los recursos productivos — particularmente la tierra y el capital, a través de la reforma agraria y mecanismos de crédito no convencionales, adaptados a las condiciones de la población pobre—, y la mejora del acceso a los servicios básicos de salud y educación. Esto último implicará, en muchos países en desarrollo, acometer reformas tributarias más equitativas para garantizar su financiación, adoptar medidas para mejorar su eficiencia, y alterar significativamente la estructura del gasto público para canalizar más fondos a las "prioridades de desarrollo humano", como por ejemplo a la dotación de agua potable y saneamiento e infraestructura social básica⁽⁴⁵⁾, y a la ampliación de coberturas y la mejora de la salud primaria —inmunización, salud materno infantil, medicamentos esenciales...—, y no a la centralizada, costosa e ineficiente medicina hospitalaria o a las universidades, que sólo benefician a un sector de la población. No menos importante es la participación de las ONG, a través de proyectos de menor escala, y una incorporación plena de la dimensión de género a los programas y proyectos, de forma que estos asuman que el papel productivo de las mujeres, su acceso a los recursos, y

sus necesidades y demandas en ámbitos como la salud o la participación, que requieren enfoques específicos.

- ii) *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, el Banco Mundial debe cesar la financiación de proyectos dañinos para el medio ambiente, y reorientar su amplia cartera de proyectos de energía, infraestructura, transporte y agricultura. En el primer caso, reduciendo la financiación a los proyectos de gran escala de generación energética, y aumentando la destinada a proyectos de conservación y eficiencia.⁽⁴⁶⁾ En los otros casos, aumentando los fondos para redes públicas de transporte, especialmente en el medio urbano, e incorporando los principios y prácticas del uso sostenible del agro, los bosques y las aguas superficiales.

Como vimos, las exigencias de la sostenibilidad ecológica van más allá de las evaluaciones de impacto ambiental y de los proyectos "verdes", e implican reconsiderar buena parte de los supuestos económicos clásicos con los que operan estas instituciones. Un paso inmediato puede ser incorporar la contabilidad ambiental a todas las operaciones del FMI y del Banco Mundial, evitando contabilizar la reducción del capital natural como ingreso, como es usual en la actualidad⁽⁴⁷⁾. Los proyectos deben asumir dicha reducción como un componente importante de su coste de oportunidad y se deben extender las evaluaciones de impacto a los programas de ajuste. También debe alentarse la reforma de los Sistemas de Cuentas Nacionales y de la balanza de pagos para incorporar mecanismos de medición económica "verdes".

- iii) *Condicionidad, desarrollo humano y gastos de defensa*: el diálogo político con los Gobiernos del Sur y la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial deben incorporar la cuestión del gasto militar, a menudo considerado un tabú a la hora de reducir o reestructurar el gasto público. Como ha señalado el PNUD en su informe de 1994 sobre el desarrollo humano, no es posible impulsar una estrategia nacional e internacional de desarrollo humano realista cuando en muchos países el gasto militar supera al gasto social, alcanzando a veces cifras superiores al 5% del PIB y al 25% del presupuesto gubernamental; cuando el gasto militar es 15 veces los presupuestos de ayuda al desarrollo, y cuando los cinco miembros del Consejo de Seguridad son a su vez los cinco principales exportadores de armas del mundo, hasta ahora reacios a limitar y regular este comercio letal⁽⁴⁸⁾.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Este artículo se basa en el informe del autor *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz/Seminario de Investigación para la Paz, informes nº 9, septiembre de 1994. Agradezco las aportaciones de Mariano Aguirre, Graciela Malgesini, Angel Martínez González-Tablas, Carlos Berzosa e Isaías Barreñada.
- (2) En la Cumbre del G-7 de Nápoles (julio de 1994) el Presidente Bill Clinton planteó la necesidad de reformar el FMI. La inclusión de este tema en la futura agenda del G-7 sería ahora oportuna, según la administración norteamericana, debido a la terminación de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, en la 49ª Asamblea del FMI, celebrada en Madrid en octubre de 1994 el tema no fue realmente abordado salvo por parte del Grupo de los 24, que desde hace años es el portavoz de las demandas de reforma del sistema monetario y financiero internacional de los países en desarrollo.
- (3) Cavanagh 1994, p. 3.
- (4) Las propuestas de ambas instituciones pueden verse en Camdessus 1994, y en Banco Mundial 1994.
- (5) Ver Comisión del Sur 1991, p. 226. La Comisión del Sur surgió en la VIII "Cumbre" de los Países no Alineados (NOAL), celebrada en 1986 en Harare, Zimbabue, con el propósito de revisar críticamente las experiencias de desarrollo de los países del Sur, y formular propuestas para un nuevo orden mundial más equitativo. La Comisión, de 30 miembros, se constituyó en 1987 y fue presidida por Julius K. Nyerere, expresidente de Tanzania. Su informe, *El desafío para el Sur*, fue presentado en 1990.
- (6) Para esta sección, nos hemos basado en los trabajos siguientes: Comisión del Sur 1991, PNUD 1992, Griffin y Rahman 1992, Streeten 1992, Pronk 1993, Browne 1994 y Griesgraber 1994, entre otros.
- (7) Así lo muestran las crisis monetarias de 1992 y 1993, en las que operadores privados actuando desde centros financieros *off-shore*, como el conocido "Quantum Fund" de G. Soros, fueron capaces de forzar la devaluación de la libra esterlina y de la peseta, a pesar de la intervención de los Bancos Centrales, y de quebrar el Sistema Monetario Europeo.
- (8) Griffin y Rahman 1992, p. 83.
- (9) Streeten 1992, p. 9.
- (10) "Moneda" del FMI, creada en 1968 como instrumento para la creación de liquidez internacional.
- (11) Browne 1994, p. 106, y PNUD 1992, p. 177.
- (12) Pronk 1993, p. 10.
- (13) Comisión del Sur 1991, p. 238.
- (14) *Ibid.*, p. 226.
- (15) Daly 1994, p. 159.
- (16) Ver Streeten 1992, p. 13; PNUD 1992, p. 178; PNUD 1994, p. 96, y Comisión del Sur 1991, p. 227.

- (17) La imposición a las transferencias monetarias internacionales, conocida como *Tobin Tax*, ha sido propuesta por el Premio Nobel de Economía 1981 James Tobin. Ver Tobin 1992 y PNUD 1994, p. 79.
- (18) Browne 1994, p. 98.
- (19) Bello *et al.* 1994, p. 18 y sgtes.
- (20) Ver Griffith-Jones 1993, Fitzgerald 1994 y PNUD 1994, p. 98.
- (21) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), núcleo del Grupo Banco Mundial, es un intermediario financiero cuyo capital procede en gran parte de la emisión de bonos en los mercados internacionales de capital. Presta a tipos de interés ligeramente superiores a los del mercado, y obtiene los correspondientes beneficios de tal actividad.
- (22) Institución afiliada al Grupo del Banco Mundial, con el que comparte personal e instalaciones. La AIF concede créditos blandos a los países más pobres —unos 80—, con renta per cápita inferior a 635 US \$ (1993). Se financia con contribuciones voluntarias de países ricos. La creación de la AIF tuvo inspiración norteamericana. EE.UU. y el Reino Unido se opusieron durante mucho tiempo a la concesión de ayuda en términos "blandos". Sin embargo, esta política cambió cuando Naciones Unidas intentó crear un "banco" no comercial de ayuda concesional, el llamado "Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico" o SUNFED. Estados Unidos y Gran Bretaña, al crear la AIF, lograron desarticular esta iniciativa y al tiempo extendieron su control a la ayuda concesional. Ver Erskine y Childers 1994, p. 80.
- (23) Para esta propuesta, ver Udall 1994a.
- (24) Teitelbaum 1994, p. 32.
- (25) George 1994, p. 19.
- (26) Childers y Urquart 1994.
- (27) Griffin y Rahman 1992, p. 82; PNUD 1992, p. 182, Childers y Urquart 1994, p. 60, entre otras.
- (28) En el caso de El Salvador, por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial han aplicado tras los Acuerdos de Paz un severo plan de ajuste que está impidiendo al Gobierno efectuar los desembolsos económicos necesarios para llevar a efecto lo pactado. Ver Soto y Castillo 1994, p. 74.
- (29) Gerster 1994, p. 50.
- (30) Gerster 1994, p. 51.
- (31) El G-24 fue creado en 1977 por los países en desarrollo agrupados en el G-77, para representar los intereses de este último en las negociaciones internacionales sobre cuestiones monetarias, permitiendo coordinar posiciones ante el FMI y sus Comités (Interino, de Desarrollo). El G-24 ha presentado distintas propuestas para la reforma del FMI. En lo referido a la democratización, ver Grupo de los 24 1994, punto 2.
- (32) Ver las reglas de ponderación de voto sugeridas para la Asamblea General de la ONU por el Centro de Investigación para la Paz 1994, p. 10.
- (33) Un ejemplo de estos ajustes es el sistema de voto del Consejo de Ministros de la Unión Europea.
- (34) Ver "Chinese Puzzle...", p. 75, Goulde y Schultze 1992, y FMI 1993a.
- (35) La principal limitación del PPA es que hasta ahora Naciones Unidas sólo proporciona datos para 90 países, y cada tres años. Obviamente, adoptar un método de ponderación de voto basado en PPA implica previamente mejorar la calidad, regularidad y cobertura de los datos. Ver United Nations Statistical Office 1991
- (36) Udall 1994b.
- (37) Ver Grupo de los 24 1994, punto 10.
- (38) Griffin 1991, p. 679.
- (39) Una posibilidad en este campo son los llamados "canjes de deuda por naturaleza" (*Debt for nature Swaps*). Aún existen pocas experiencias —un caso excepcional es el de Costa Rica, que hasta 1990 redujo su deuda externa en un 17% mediante este tipo de operaciones— y aunque su alcance es limitado en relación con la magnitud del endeudamiento y han sido objeto de polémicas entre los ambientalistas y las ONG, muestran que es posible diseñar soluciones creativas en este ámbito.
- (40) Las propuestas realizadas por ONG internacionales en relación con la deuda bilateral oficial pueden verse en más detalle en el documento de EURODAD elaborado por Martin 1994.
- (41) Para más detalle sobre esta estrategia, ver Griffin y McKinley 1994.
- (42) Existe un amplísima bibliografía sobre el impacto económico y social del ajuste.
- (43) Comisión del Sur 1991, p. 242, Kenen 1993, p. 34.
- (44) Ver Arruda 1993.
- (45) En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1994, dedicado a la infraestructura para el desarrollo, el Banco concluye que para proveer servicios de infraestructura rápida y eficientemente, las inversiones deben hacerse en función de las demandas del mercado. En las polarizadas sociedades de los países en desarrollo, este enfoque puede acentuar aún más la marginación de la población en situación de pobreza, que carece de capacidad de demanda, y por lo tanto no emite "señales" que el mercado pueda oír. Ver Banco Mundial 1994b.
- (46) French 1994.
- (47) Ver Daly 1994, p. 154.
- (48) PNUD 1994, p. 56. Ver también Ball 1992.

BIBLIOGRAFIA

- ARRUDA, Marcos (1993)
Structural adjustment: a constructive overview from the perspective of civil society. Ginebra: NGO Working Group on the World Bank, ICVA.
- BALL, Nicole (1992)
Pressing for peace. Can aid induce reform?. Washington: Overseas Development Council (ODC).
- Banco Mundial (1994)
The World Bank Group at the threshold of the twenty-first century. Embracing the future. Washington: World Bank, junio.
- BROWNE, Robert S. (1994)
"Alternatives to the International Monetary Fund", en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994.
- CAMDESSUS, Michel (1994)
"El futuro del sistema monetario internacional, cincuenta años después de Bretton Woods", en *Economistas* nº 61, vol. XII.
- CAVANAGH, John; Daphne Wysham y Marcos Arruda (eds.) (1994)
Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order. Pluto Press/Transnational Institute/Institute for Policy Studies (Versión en castellano: *Alternativas al orden económico global: más allá de Bretton Woods*. Barcelona: INET/Icaria 1994).
- Centro de Investigación para la Paz (CIP) (1994)
Propuestas para la reforma de Naciones Unidas Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP) y Seminario de Investigación para la Paz.
- Comisión de Bretton Woods (1994).
"Bretton Woods: de cara al futuro (Informe de la Comisión de Bretton Woods)", en *Comercio Exterior* vol. 44, nº 10, octubre.
- Comisión del Sur (1991)
Desafío para el Sur. México: Fondo de Cultura Económica.
- CORNIA, Giovanni Andrea; Richard Jolly y Frances Stewart (eds.) (1988)
Adjustment with Human Face: ten country-case studies. Oxford: UNICEF/Oxford University Press.
- CHILDERS, Erskine y Brian Urquart (1994).
"Renewing the United Nations System", en *Development Dialogue* 94(2)
- "Chinese puzzle: Developing countries are less poor than official figures suggest", en *The Economist*, 15 de mayo de 1993, p. 75.
- DALY, Herman E. (1994)
"Farewell lecture to World Bank", en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994.
- FRENCH, Hillary F. (1994a).
"La reconstrucción del Banco Mundial", en Lester R. Brown, *La situación del mundo 1994. Informe anual del Worldwatch Institute sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Barcelona: Emecé/CIP-FUHEM.
- FITZGERALD, Valpy (1994).
"Las finanzas internacionales y el problema de la regulación de flujos de capital a escala internacional", en Carlos Berzosa (Coord.), *La economía mundial en los 90*. Barcelona: FUHEM/Icaria, 1994.
- GEORGE, Susan (1994).
"The Bretton Woods Institutions at 50 years: a critical appraisal", en Janet Bruin (ed.), *The South and the Bretton Woods Institutions*. Ginebra: Special NGO Committee on development, agosto.
- GERSTER, Richard (1994).
"Un nuevo marco de responsabilidades para el Fondo Monetario Internacional", en Cavanagh *et alii* 1994.
- GHAI, Daram (1991).
The IMF and the South. The social impact of crisis and adjustment. Londres: Zed books/UNRISD.
- GOULDE, Anne Marie y Marianne Schultze-Ghattas (1992).
Aggregation of Economic indicators across countries: Exchange rate versus PPP-based GDP weights. Washington: IMF working papers 92/36, mayo.
- GRIESGRABER, Jo Marie (ed.) (1994).
Rethinking Bretton Woods. Towards equitable, sustainable and participatory development. Conference Report and Recommendations. Washington: Center of Concern, agosto.
- GRIFFIN, Keith y Azizur Rahman (1992).
Globalization and the developing world. An essay on the international dimensions of development in the post-cold war era. Ginebra: UNRISD.
- _____ y Terry McKinley (1994).
Implementing a human development strategy. Londres: Macmillan.
- GRIFFITH-JONES, Stephany con Vassili Papageorgiou (1993).
"Globalization of financial markets and impact on flows to LDCs: New challenges for regulation", en Teunissen (ed.) 1993.
- Grupo de los 24 (1994).
"Comunicado del Grupo G-24", en *Boletín de Información Comercial Española (BICE)* nº2429, 17 al 23 de octubre.
- KENEN, Peter B. (1993).
"Reforming the international monetary system: an agenda for the developing countries", en Teunissen (ed.) 1993.
- LEWIS, John P. (1993).
Pro-poor aid conditionality. Washington: Overseas Development Council, Policy Essay no. 8.
- MARTIN, Matthew (1994)
Official bilateral debt: new directions for action. Bruselas: EURODAD.
- PNUD (1992).
Desarrollo humano. Informe 1992. Bogotá: PNUD/Tercer Mundo.
- _____ (1994)
Informe sobre desarrollo humano 1994. México: Fondo de Cultura Económica.
- SELA (1994).
"La relación de las instituciones de Bretton Woods con América Latina y el Caribe: reflexiones y propuestas", en *Comercio Exterior* vol. 44, nº 10, octubre.
- SOTO, Alvaro de y Graciana del Castillo (1994).
"Obstacles to peacebuilding", en *Foreign Policy* nº 94, primavera.
- STREETEN, Paul (1992).
Global governance for human development. Nueva York: UNDP.

- TEITELBAUM, Alejandro (1994).
"The Bretton Woods Institutions and the UN System", en Janet Bruin (ed.), *The South and the Bretton Woods Institutions*. Ginebra: Special NGO Committee on development, agosto.
- TEUNISSEN, Jan Joost (ed.) (1993).
The pursuit of reform. Global finance and the developing countries. La Haya: FONDAD.
- TOBIN, J. (1992).
"Tax the speculators", en *Financial Times*, 22 de diciembre.
- UDALL, Lori (1994a).
"Delinking IDA from World Bank Management", en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994.
- _____ (1994b).
"The World Bank's revised information policy and new Inspection Panel: Public accountability or public relations?", en Cavanagh *et alii* (eds.) 1994
- WOODWARD, David (1992).
Debt, adjustment and poverty in developing countries. Londres: Pinter.