

V. SESENTA AÑOS SIN DEMOCRACIA: HEGEMONÍA Y PODER EN LAS INSTITUCIONES DE BRETTON WOODS

*José Antonio Sanahuja**

¿Quién manda aquí? Pregunté
Me dijeron: «El pueblo, naturalmente»
Dije yo: «Naturalmente el pueblo
pero, ¿quién manda realmente?»

ERICH FRIED¹

En julio de 2004 se conmemoró el sexagésimo aniversario de la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la Conferencia de Bretton Woods. En fechas cercanas, ambas instituciones han renovado sus principales cargos directivos. En mayo de ese año Rodrigo Rato, ex ministro de Economía español y candidato europeo al cargo, fue nombrado director gerente del FMI, sucediendo al alemán Horst Köhler. El 31 de marzo de 2005 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial designó como presidente al ex subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Paul D. Wolfowitz, tras diez años de mandato de James Wolfensohn. En ambos casos se siguieron los procedimientos previstos en los respectivos convenios constitutivos, pero la elección de Rato y

* José Antonio Sanahuja es director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Vocal experto del Consejo de Cooperación (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Correo electrónico: sanahuja@cps.ucm.es

¹ Erich Fried, «En la capital», *Cien poemas apátridas*, Anagrama, Barcelona, 1978, p. 82.

Wolfowitz demostró claramente que, sesenta años después de pactada, sigue vigente la regla no escrita por la que Estados Unidos se reserva el nombramiento del presidente del Banco Mundial y permite que desde Francia y el Reino Unido, más tarde Alemania y recientemente la Unión Europea (UE), se designe al director gerente del FMI, aunque reservándose el derecho a vetar a un candidato que no le satisfaga.²

En sesenta años no ha habido excepciones a este «duopolio», que excluía de antemano otras candidaturas. Sólo recientemente y de manera excepcional, en desafío a esta regla, han aparecido otros candidatos, aunque de antemano se sabe que no son viables.³ Tampoco ha sido elegida nunca una mujer. No se puede sostener seriamente el argumento neocolonial de que no hay candidatos (o candidatas) con suficiente aptitud fuera de Occidente o en los países en desarrollo o en transición. Por tanto, lo que refleja esa regla es un abierto reparto de poder entre algunos de los países más ricos, así como la hegemonía que mantiene Estados Unidos en, y a través de, las instituciones financieras internacionales.

La designación de Paul Wolfowitz no parece responder a criterios de mérito y capacidad. Sus antecedentes como ideólogo neoconservador, arquitecto de la guerra de Irak y hombre de confianza de Bush, que no cuenta con experiencia ni conocimientos de banca, economía o sociología del desarrollo, permiten suponer que el objetivo es hacer del Banco Mundial un instrumento más de la diplomacia «transformadora» de los neoconservadores, algo que no había sido posible con Wolfensohn, un *clintoniano* por nombramiento e ideas.⁴ Con un volumen anual de préstamos en torno a 20.000 millones de dólares —toda la ayuda externa de Estados Unidos se eleva a unos 15.000 millones— y el respaldo de otros muchos países, el Banco puede ser un instrumento útil en la reconstrucción de Afganistán o Irak, para apoyar a países aliados en la «guerra contra el terror» como Pakistán o Marruecos, o en las tareas de «cons-

² Miles Kahler, *Leadership Selection in the Major Multilaterals*, Institute for International Economics, Washington, 2002, pp. 21 y 25.

³ En 2000 se presentó un candidato japonés al cargo de director gerente del FMI, Eisuke Sakakibara, ante el rechazo al primer candidato alemán, Caio Koch-Weser. En 2004 el candidato europeo, Rodrigo Rato, obtuvo el cargo frente al candidato egipcio Mohamed El-Erian.

⁴ «Wolf at the door», *The Economist*, 1 de marzo de 2005.

trucción nacional» (*nation building*) del proyecto hegemónico que, en nombre de la democracia, pretende emprender la Administración de George W. Bush en el mundo árabe-musulmán.⁵

Es difícil que Wolfowitz pueda emularlo, pero hay algunas analogías con Robert McNamara, secretario de Defensa con los presidentes estadounidenses John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, responsable de la implicación de Estados Unidos en la guerra de Vietnam y presidente del Banco Mundial de 1968 a 1981. McNamara, desencantado con la experiencia de Vietnam, consideraba que la lucha contra la pobreza era el instrumento más eficaz para enfrentarse al comunismo y durante su mandato la actuación del Banco, muy politizada, se insertó plenamente en las dinámicas de la Guerra Fría.⁶

El acuerdo para el reparto de los cargos directivos es posible debido a las particulares normas que regulan la distribución del poder en las instituciones financieras internacionales, unas normas que privilegian al Occidente industrializado y que no responden a los mínimos estándares de democracia y «buen gobierno» exigibles a una organización internacional. Las reglas se establecieron en 1944, en un momento en que la mayor parte de los países en desarrollo aún estaban sometidos al dominio colonial y cuando el grado de integración e interdependencia económica era mucho menor. Sesenta años más tarde el mundo ha cambiado, pero esas reglas no se han modificado. Se ha alcanzado un grado de integración económica sin precedentes y el peso económico de los países en desarrollo es mucho mayor. Con ello, los desequilibrios son más visibles y tienen un coste cada vez más alto en términos de legitimidad, credibilidad y eficacia.

Además, en los últimos años ambas organizaciones se han entregado a la tarea de promover la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas en los países en desarrollo, con exigencias que ellas

⁵ Nancy Birdsall y Stewart Patrick, «A new World Bank President. A new Bank Mission?», *The Chicago Tribune*, 23 de marzo de 2005.

⁶ Un examen más detallado del periodo McNamara en José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2001, pp. 70-81. Ver también Bartram S. Brown, *The United States and the Politization of the World Bank. Issues of International Law and Policy*, Kegan Paul International, Londres, 1992; y Jochem Kkraske, William H. Becker y William Diamond, *Bankers with a Mission. The Presidents of the World Bank, 1946-1991*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

mismas no cumplen. El secretismo y la opacidad de los procesos de toma de decisiones, y la ausencia de responsabilidad por las consecuencias de sus políticas en los países afectados, minan la credibilidad de unas instituciones clave para la estabilidad económica mundial y para la financiación de las metas globales de desarrollo.

También resulta paradójico el peso desproporcionado de Estados Unidos y de los principales estados de la UE en los órganos de gobierno y en la elección de los directivos del FMI o del Banco Mundial, dado que no son usuarios de sus servicios financieros. Este último sólo otorga préstamos a los países en desarrollo y, aunque todos los estados miembros pueden solicitar apoyo del Fondo, desde hace un cuarto de siglo ningún país industrializado lo ha hecho. En la práctica, las instituciones de Bretton Woods son gobernadas por los países ricos, pero sus clientes sólo son los países pobres. Para muchos países en desarrollo, el FMI y el Banco Mundial son quizá las organizaciones internacionales más importantes, pues constituyen su principal y a menudo casi única fuente de financiación y, a través de los programas de ajuste, tienen la capacidad de dictar la política económica del país. Este desequilibrio explica en gran medida la condicionalidad de ambas instituciones y el diseño y aplicación de políticas ineficaces y a menudo dañinas para los países en desarrollo. Un claro ejemplo fue la fuerte presión del FMI a favor de la liberalización prematura de la cuenta de capital, que fue un factor causal de la crisis asiática de 1997-1998, y las medidas de austeridad fiscal impuestas por el Fondo, que provocaron aún más daños y fueron la causa de la renuncia de su director gerente, Michel Camdessus.⁷ Hoy, incluso los sectores neoliberales más ortodoxos reconocen estos errores.⁸

Aunque a veces se presentan como «cooperativas de crédito», en realidad hay dos categorías de miembros cada vez más alejadas, en función de su posición como deudores o acreedores. Estos últimos, al no utilizar los servicios financieros de las instituciones de Bretton Woods, no tienen incentivos para facilitar más financiación y permitir el acceso a los

⁷ Una crítica de estas políticas en Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002. Ver también José A. Sanahuja, «Consenso, disenso, confusión. El 'debate Stiglitz' en perspectiva», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 82, verano de 2003.

⁸ «A place for capital controls», *The Economist*, 3 de mayo de 2003, p. 15; en el mismo número, «A cruel sea of capital. A survey of global finance», p. 25.

recursos en términos razonables. Al contrario, esto alienta una reducción, en términos relativos, de su tamaño y capacidad financiera y un endurecimiento de la condicionalidad, que es lo que ha ocurrido en las últimas décadas. El FMI, en particular, se ha convertido en un agente de la comunidad de acreedores. Esto alimenta la percepción de los países en desarrollo y de buen número de organizaciones sociales de que se trata de organizaciones poco o nada democráticas, al servicio de los intereses del Departamento del Tesoro y Wall Street, las grandes corporaciones y los países ricos, y no de los países en cuyo nombre actúa, su ciudadanía y los sectores más pobres. Todo ello quebranta su legitimidad y credibilidad. En lugar de promover el sentido de pertenencia y propiedad (*ownership*) de los países en desarrollo, se percibe como una forma de control e interferencia y esto reduce la eficacia de sus políticas.⁹

La institucionalización de la desigualdad: distribución del poder y toma de decisiones

Los problemas de la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods tienen su origen en la desigual distribución del poder de voto, las reglas para la adopción de decisiones y la estructura de sus órganos de gobierno y de gestión. Respecto a la primera cuestión, en las organizaciones internacionales no se siguen las mismas reglas para determinar el poder de voto. En aplicación del principio jurídico de igualdad soberana de los estados, un gran número de organismos aplica la regla «un estado-un voto». Esta regla preserva los derechos soberanos de todo estado, pero difícilmente puede ser considerada democrática, pues otorga el mismo peso a países grandes y pequeños en términos de población. Los sistemas de voto ponderado basados en el tamaño de la población, aunque con una serie de equilibrios internos para asegurar la correcta representación, son menos comunes. Es el caso del Consejo de la UE. Finalmente, en los organismos financieros internacionales rige un principio «plutocrático» que vincula riqueza y poder, al otorgar poder de voto en función de la participación en el capital de la institución.

⁹ Nancy Birdsall, *Why it matters who runs the IMF and the World Bank*, Center for Global Development, Working Paper N° 22, Washington, enero de 2003, p. 3.

En la conferencia de Bretton Woods se optó por este principio a la hora de determinar la ponderación de voto, pues garantizaba la preponderancia de Estados Unidos y sus aliados. Sin embargo, con el fin de proteger los intereses de los países más pequeños, se atenuó con un componente «igualitario». En reconocimiento al principio de igualdad soberana, cada país contaría con el mismo número de «votos básicos», 250 en total. A estos se sumó un voto adicional por cada participación de 100.000 dólares —posteriormente, derechos especiales de giro o DEG, la «moneda» del FMI— en la cuota del Fondo o en el capital del Banco Mundial. La cuota o participación accionarial se determinaría con una fórmula basada en la participación de cada país en el producto bruto mundial y, en el caso del FMI, se consideraron otras variables complementarias (reservas, comercio exterior y evolución de las exportaciones).

En realidad, todo ello sólo pretendía revestir con un razonamiento técnico el reparto de poder definido de antemano por el presidente Franklin D. Roosevelt y su secretario de Estado Cordell Hull. A Raymond Mikesell, funcionario del Departamento del Tesoro y creador de la fórmula, se le dieron instrucciones para definir un sistema que, tras asegurar la mayor cuota para Estados Unidos, otorgase al Reino Unido y sus colonias una cuota en torno al 50% de la estadounidense; a la Unión Soviética una ligeramente inferior a la del Reino Unido y a China una ligeramente más baja que la anterior.¹⁰ Aunque esos condicionantes históricos ya desaparecieron, salvo algunos ajustes posteriores la fórmula actual responde en lo esencial a la definida entonces.¹¹

Con el paso del tiempo se han ampliado considerablemente el capital y las cuotas (las del FMI, por ejemplo, son 37 veces mayores). Pese a la incorporación de nuevos miembros, el voto básico ha perdido importancia en el cómputo total de votos y, con él, también el elemento igualitario. En 1945 representaba el 11,3% de los votos totales del FMI y el

¹⁰ Raymond Mikesell, «The Bretton Woods debates: a Memoir», *Essays in International Finance*, N° 192, 1994, Princeton University, pp. 22-23 y 35-36; citado en Ariel Buira, «The Governance of the International Monetary Fund», en Inge Kaul, Pedro Conceição y Katell Le Goulven, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, pp. 225-244.

¹¹ Para una explicación detallada de esta cuestión, ver Bundesbank, «Quotas and voting shares in the IMF», *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, septiembre de 2002.

9,01% en el Banco Mundial. En 2003 esos porcentajes habían descendido hasta el 2,1% y el 2,8% respectivamente. En la práctica, el elemento plutocrático de las cuotas y el capital suscrito es el único que determina el poder de voto. Si el reparto de poder inicial ya era desequilibrado, estos cambios lo hacen aún más sesgado a favor de los países ricos.

Como resultado de estas reglas, en la actualidad Estados Unidos cuenta con el 17% de los votos en el FMI. El G-5, integrado por los cinco países con más votos y con «silla» propia en el directorio ejecutivo (ver Cuadro 2) reúne casi el 40% del voto. El porcentaje asciende a casi el 46% para el G-7, que actúa como un verdadero «directorio» de las instituciones de Bretton Woods.¹² Diez países industrializados (el G-7 más los Países Bajo, Bélgica y Suecia) suman el 51,5%, es decir, más que los 173 países restantes. En contraste, once países «emergentes» suman sólo el 8%; China y la India el 4% y el resto de los países en desarrollo el 17%. Los países en transición, por último, reúnen algo más del 8%.

Si se consideran países concretos, existen desequilibrios aún más difíciles de justificar. La renta nacional bruta (RNB) de Brasil, Corea del Sur o México es muy superior a la de Bélgica, los Países Bajos o Suiza, y sin embargo estos tres últimos tienen más poder de voto. Si se mide el tamaño de la economía partiendo de la renta nacional bruta ajustada a la paridad del poder adquisitivo (RNB/PPA), se comprueba que las economías de los países en desarrollo y, en particular, de los «mercados emergentes», son mayores de lo que se suele estimar.¹³ Según este

¹² Leo van Houtven, *Cómo se gobierna el FMI*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2002, p. 33.

¹³ El cálculo de la renta nacional en función de la paridad del poder adquisitivo (RNB/PPA) ofrece una medida mucho más estable y más ajustada del tamaño de la economía de un país. Este cálculo tiene en cuenta que el mismo bien o servicio puede tener un precio muy distinto en un país o en otro, mientras los cálculos de renta nacional bruta en moneda nacional, al convertirse en dólares al tipo de cambio vigente, no captan este hecho. La misma botella de agua mineral, por ejemplo, puede costar veinte centavos de dólar en México y dos dólares en Estados Unidos. Un mexicano con una renta de cuarenta centavos es, en términos de capacidad adquisitiva de ese bien, más rico que un estadounidense con una renta de un dólar. Aun teniendo en cuenta las diferencias de precio entre bienes importados y producidos localmente, el cálculo de RNB/PPA revela que las economías de los países en desarrollo son mayores de lo que se supone. Para una discusión sobre las consecuencias de este hecho en el cálculo del poder de voto, ver Buira, *Op. Cit.*, pp. 228-230.

cálculo China es la segunda economía mundial, pero su poder de voto es inferior al de esos tres países europeos. Canadá y China tienen exactamente el mismo poder de voto en el FMI, pero la economía canadiense es sólo la mitad que la de China según el cálculo convencional y una octava parte según los cálculos de RNB/PPA. Si se aplicaran estos, China se convertiría en el segundo miembro más importante en el FMI por delante de Japón, y el G-7 sería muy distinto al actual —y más equilibrado— pues incorporaría a China y la India.

Estas asimetrías se deben en parte a razones históricas, que explican que los países que se han incorporado más tarde o han experimentado un crecimiento muy rápido estén subrepresentados, pero también a la ponderación arbitraria de las distintas variables de la fórmula de cálculo de cuotas. Suiza, por ejemplo, se incorporó al FMI en 1992. Su cuota y poder de voto es superior a la asignada a Brasil, pese a que el tamaño de su economía, conforme al cálculo convencional, equivale a una tercera parte de la brasileña, y apenas una sexta parte con los cálculos de renta ajustada a la paridad del poder adquisitivo. En otras ocasiones, los cambios en la ponderación de la cuota se deben a criterios políticos que favorecen al Occidente industrializado. Por ejemplo, en la IX revisión de cuotas del FMI (en junio de 1990) un aumento selectivo de la cuota de Japón la situó ligeramente por encima de la de Alemania, pero la economía japonesa es dos veces y media más grande que la alemana.

Los países en desarrollo, en desventaja

Los desiguales porcentajes de voto tienen especial relevancia para la formación de mayorías cualificadas y minorías de bloqueo y para el veto. Desde sus orígenes, Estados Unidos es el único país que puede vetar por sí solo una decisión. A lo largo de los años su poder de voto ha disminuido por efecto de la adhesión de nuevos miembros y de incrementos selectivos de cuota o capital a favor de países con mayor crecimiento económico. Sin embargo, para preservar y ampliar su derecho de veto se han establecido mayorías cualificadas más elevadas para un número también mayor de asuntos. En 1947, año en que iniciaron sus operaciones el Banco y el Fondo, sólo dos cuestiones requerían la mayoría cualificada del 80% y Estados Unidos contaba con algo más

del 35% del voto. Entre 1987 y 1989 se reformaron los convenios constitutivos de ambas instituciones. A cambio de una ampliación de la cuota de Japón, que lo convertía en el segundo país en importancia en cuota y poder de voto, se estableció una «súper mayoría cualificada» del 85% para dieciséis asuntos de especial relevancia —revisión de cuotas y ampliación de capital, asignación de DEG, tamaño del Directorio Ejecutivo, etc.— Esto preservaba el poder de veto de Estados Unidos, cuyo poder de voto había descendido al 17%. Para otros 24 asuntos se ha mantenido la mayoría cualificada del 70%. La elección de presidente del Banco y de director gerente del FMI se realiza por mayoría simple pero, como ya se ha indicado, en realidad esa decisión se adopta fuera de los órganos de gobierno.

Los países en desarrollo pueden formar minorías de bloqueo si reúnen algo más del 15% o del 30% del voto, dependiendo de la materia en cuestión. La composición del Directorio Ejecutivo, que diluye parte del poder de voto de los países en desarrollo, no impide que esto ocurra, pero lo hace muy difícil en el caso de las mayorías del 70%. En algunos casos el veto se ha ejercido. En 2000, por ejemplo, los países en desarrollo vetaron un aumento de las comisiones por el uso de los servicios financieros del FMI. La formación de una minoría de bloqueo, en cualquier caso, es mucho más difícil que en el caso de Estados Unidos o del G-5, debido a la diversidad de los países en desarrollo. Estos forman un conglomerado muy heterogéneo y con intereses muy variados en función de las áreas geográficas, de si son países muy pobres o de renta intermedia, productores o importadores de petróleo, de su nivel de endeudamiento y otras variables. Estas diferencias explican, por ejemplo, que los países en desarrollo no pudieran impedir la aplicación de drásticos programas de ajuste estructural con motivo de la crisis de la deuda de los años ochenta.

Los desequilibrios no sólo afectan a la distribución del poder. En el FMI, la cuota determina el acceso a la financiación. Una cuota infravalorada disminuye la capacidad del FMI para proporcionar estabilidad financiera. Países como China, India, Brasil o México tienen hoy gran importancia para la estabilidad económica mundial, pero ese hecho no se ve reflejado en su capacidad decisoria ni en sus posibilidades de acceso a financiación. Entre 1945 y 1998 los recursos del FMI, expresados como porcentaje de las importaciones totales mundiales, han descendido del 45% al 6%. Es decir, a medida que la institución se ha especializado en los países en desarrollo, sus recursos son menores.

Como ha destacado Devesh Kapur, en los orígenes del FMI y el Banco Mundial existía un vínculo real entre poder de voto y contribuciones. En otras palabras, el poder tenía un coste económico. Sin embargo, en el Banco este vínculo se ha debilitado, y esto significa que el coste marginal del poder de voto se aproxima a cero. Esta institución obtiene sus recursos en el mercado mediante la emisión de bonos y esto depende más de las reservas acumuladas y de su impecable historial crediticio —en sesenta años nunca ha habido un crédito impagado— que de la garantía soberana de los países ricos. En menor escala esto también ocurre en la «ventanilla blanda» del Banco, la Asociación Internacional de Fomento (AIF). A la hora de refinanciar la AIF, la proporción de recursos procedentes de los beneficios del Banco y del reembolso de antiguos créditos —es decir, lo que indirectamente aportan los países en desarrollo— ha aumentado, con lo que disminuye la parte que aportan los países ricos, que sin embargo mantienen intacto su desproporcionado poder de voto.¹⁴

En cualquier caso, el poder de voto se ejerce a través de los órganos de gobierno del FMI y, en particular, del Directorio Ejecutivo. La Junta de Gobernadores, que reúne a los representantes de todos los estados miembros, sólo se reúne a finales de septiembre, en las «reuniones de otoño», y en abril, en las «reuniones de primavera». Tanto en el Banco Mundial como en el FMI, es el Directorio Ejecutivo y sus veinticuatro miembros quien realmente toma las decisiones. En este órgano, ocho «sillas» son ocupadas por miembros designados por un solo país (ver Cuadro 2). El resto de los directores ejecutivos representan a grupos de países que se organizan sin una regla fija y ocupan la «silla» de forma rotatoria, conforme a reglas que se establecen dentro de cada grupo.

El Directorio Ejecutivo refleja la desigual distribución del poder y, en algunos casos, la agrava. Los veinticuatro países industrializados cuentan con entre diez y once «sillas», mientras 42 países africanos sólo cuentan con dos. Once directores ejecutivos, que suman el 32% del voto, representan a grupos integrados mayoritariamente por países en desarrollo, aunque para sumar ese porcentaje de voto, que permite vetar ciertas deci-

¹⁴ Devesh Kapur, *Do as I say not as I do: A Critique of G-7 proposals on Reforming the Multilateral Development Banks*, Center for Global Development, Working Paper N° 16, Washington, octubre de 2002. Sobre ese argumento, ver Stephany Griffith-Jones, *Governance of the World Bank. Report prepared for DFID*, mimeo, 2002.

siones, necesitarían contar con la cooperación de Australia y España, que comparten dos de esas «sillas» con países en desarrollo. La existencia de siete «sillas» mixtas dominadas por países industrializados, pero con participación de países en desarrollo, diluye parte del poder de voto de estos últimos. La UE está sobre-representada en esta materia, pues tiene un peso similar al de Estados Unidos en la producción mundial, alrededor del 34%, y cuenta con cerca del 33% del poder de voto, mientras que Estados Unidos tiene el 17%. Sin embargo, en estas instituciones la UE no existe con tal, aunque sus estados miembros sí estén presentes. En realidad, la dispersión de la UE, fragmentada en distintas «sillas» y que no coordina sus políticas salvo en casos muy concretos, impide que se ejerza ese poder y favorece la influencia desproporcionada de Estados Unidos.¹⁵

Éste no es el único problema que enfrentan los países en desarrollo para participar en el proceso decisorio. Los representantes del G-5 son permanentes y cuentan con un fuerte apoyo de sus respectivos Ministerios de Economía, mientras que la rotación a la que obliga el sistema de «sillas» impide que los directores ejecutivos de países en desarrollo acumulen experiencia. Muchos de ellos, además, han de representar a un gran número de países, lo que multiplica la carga de trabajo. El caso extremo es el de los dos directores ejecutivos africanos, que en conjunto representan a 43 países (prácticamente una cuarta parte de todos los estados miembros). Son países, además, que reúnen una parte desproporcionada de las actividades del FMI y el Banco Mundial —programas de ajuste, estrategias de reducción de la pobreza, condonación de deuda...— a las que hay que dar seguimiento y respuesta. En palabras de un ex director ejecutivo surafricano, es una «tarea imposible». ¿Cómo participar activamente y tener una voz calificada en esas circunstancias? Si el éxito de estas políticas requiere de la «asociación» y «apropiación» de políticas por parte de los países afectados, la escasa voz y participación de sus representantes en el órgano donde se aprueban los programas debe ser vista como un obstáculo de primer orden.¹⁶

¹⁵ Ver Dennis Leech, *Power Relations in the International Monetary Fund: A Study of the Political Economy of a priori Voting Power using the Theory of Simple Games*, University of Warwick, Center for the Study of Globalization and Regionalization, Working Paper N° 6, Coventry, mayo de 1998.

¹⁶ Cyrus Rustomjee, «Why Developing Countries need a Stronger Voice», *Finance and Development*, septiembre de 2004, pp. 21-23.

En cualquier caso, las votaciones son infrecuentes —según Miles Kahler, existe una «aversión institucional a votar»—, y la mayor parte de las decisiones se adopta a través de la regla del consenso. Ésta tiene indudables méritos porque alienta la formación de acuerdos, pero también silencia las opiniones disidentes y se convierte en un obstáculo para la participación de los países en desarrollo. La formación del consenso se produce a través de decisiones preparadas por Estados Unidos y la dirección del Banco antes de que lleguen al Directorio Ejecutivo, o entre los miembros del Directorio antes de que sean llamados a votar. Más que el ejercicio del voto, es este tipo de influencia la que da a Estados Unidos un poder efectivo sobre la dirección.¹⁷ En realidad, como sostiene el ex director ejecutivo surafricano en el FMI Cyrus Rustomjee, en estas organizaciones «consenso» significa unirse a la perspectiva dominante de los acreedores.¹⁸ Los países en desarrollo apenas tienen capacidad de forjar consensos y, ante una propuesta inaceptable, han de asumir el coste político de forzar una votación, en la que es muy probable que pierdan.

En la estructura de poder hay que considerar, finalmente, el papel del personal administrativo y sus directivos principales. La teoría de las organizaciones enseña que, en cualquier organización de gran tamaño, los criterios de selección del personal, su formación, cómo se organiza y los sistemas de promoción e incentivos son variables importantes para entender las fuentes y el ejercicio del poder, así como el contenido y orientación de las políticas. En las organizaciones internacionales, el personal pugna con los órganos de representación de los estados para mantener su autonomía. A menudo utilizan para ello sus conocimientos, altamente especializados. Es obvio el papel que juega el saber científico-técnico como factor de legitimación del poder, y el FMI y el Banco Mundial, con su abundante dotación de profesionales de alto nivel, son buenos ejemplos. Este hecho rige tanto en el interior como en el entorno en el que actúan ambas organizaciones. Con una producción editorial de cientos de títulos cada año, los funcionarios del Fondo y el Ban-

¹⁷ Catherine Gwin, «U.S. relations with the World Bank, 1945-1992», Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, *The World Bank, Its First Half Century*, Volumen 2, Brookings Institution Press, Washington, 1997, p. 195.

¹⁸ Rustomjee, *Op. Cit.*, p. 23.

co forman parte de «comunidades epistémicas» transnacionales con gran capacidad para definir las percepciones y las respuestas dominantes a los problemas del desarrollo. En un caso muy conocido, el Banco Mundial realizó un estudio sobre los países del sureste asiático en el que afirmaba que su éxito económico se debía a que el estado no había interferido en el libre juego de las fuerzas de mercado, cuando la realidad histórica es la contraria. En realidad, el Banco pretendía evitar que ese ejemplo desalentara las políticas de ajuste que se estaban aplicando en otros lugares.¹⁹

Ambas instituciones se presentan como ejemplo de diversidad geográfica, cultural y académica, pero en realidad representan una especie de «monocultivo intelectual». Predominan los nacionales de países anglosajones y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o bien personas formadas en universidades anglosajonas, lo que supone una gran uniformidad y homogeneidad de visiones y enfoques. Los hombres son mayoría, especialmente en los puestos de dirección, y hay un predominio absoluto de los economistas. Esto puede estar más justificado en el FMI, pero no en el Banco Mundial, que afirma tener un enfoque «integral» del desarrollo que atiende a sus variables sociológicas, políticas, antropológicas y ambientales. Sólo recientemente el Banco ha empezado a incorporar a los llamados *nessies* (*Non-economist-social-scientists*). En los últimos años, el Banco ha iniciado un fuerte proceso de descentralización —entre 1997 y 2004 la proporción de directores nacionales ubicados en el país en el que actúan ha pasado del 6% al 71%—, pero el FMI sigue estando caracterizado por un fuerte centralismo, que le impide incorporar el conocimiento local y la información de contexto. Esto explica su preferencia por una racionalidad abstracta que se traduce en programas estandarizados y «de talla única» para situaciones tan diversas como la de América Latina durante la crisis de la deuda o la de Europa central durante la transición al mercado.

El personal define en gran medida las políticas del Banco y con ello, la agenda del Directorio Ejecutivo. A fin de salvaguardar su auto-

¹⁹ Robert Wade, «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance: *The East Asian Miracle* in Political Perspective», *New Left Review*, N° 217, febrero (4), 1996, pp. 3-36.

nomía en relación a los directores ejecutivos se practica la denominada «política del champiñón», que consiste en «mantenerlos en la oscuridad y arrojarles estiércol».²⁰ Por otra parte, es muy difícil que los directores ejecutivos de los países en desarrollo desafíen las acciones del personal, ya que de éste depende la financiación que esperan. Además, en las dos últimas décadas, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha optado por transmitir sus preferencias directamente al personal y no al Directorio Ejecutivo. La dirección del Banco dedica más tiempo a reunirse y consultar con Estados Unidos a fin de responder a sus deseos que a cualquier otro país miembro. Este tipo de *lobbying* es una de las claves de la desproporcionada influencia de ese país, mucho mayor de la que sugiere su poder de voto.²¹

Democratizar las instituciones internacionales: opciones de reforma

¿Qué significa el término «democratización» aplicado a una organización internacional? Probablemente esta cuestión admite distintas respuestas si se aborda desde visiones clásicas de la soberanía nacional o desde las modernas teorías neokantianas que abogan por una gobernanza democrática cosmopolita. Al margen de la perspectiva que se adopte, ni el Banco ni el Fondo responden a las exigencias básicas de representación, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas que se atribuyen a una organización democrática. Para asegurar esos mínimos, una reforma del FMI y el Banco Mundial debería contemplar cambios sustanciales en la asignación de poder de voto, lo que supone revisar las cuotas y la participación en el capital y el vínculo existente entre uno y otro. Supone también aumentar la «voz» o capacidad de influen-

²⁰ La expresión es de Robert Piccioto, vicepresidente del Banco. Ver Michael Irwin, «Banking on Poverty: An Insider's Look at the World Bank», *CATO Foreign Policy Briefing*, N° 3, Washington, septiembre de 1990.

²¹ Gwin, *Op. Cit.*, p. 244. Ver también Peter Evans y Martha Finnemore, *Organizational Reform and the expansion of the South's voice at the Fund*, G-24 Discussion Paper N° 15, 2001, p. 7; y Ngairé Woods, «The US in the International Financial Institutions: Power and Influence within the World Bank and the IMF», en R. Foot *et al.*, *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

cia de los países en desarrollo y en transición, de manera que tengan más peso en las deliberaciones para la formulación de políticas, en la investigación y en el proceso decisorio. Supone incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de ambas instituciones respecto de sus partícipes, en especial respecto a los países en los que se aplican sus políticas y a la ciudadanía, a través de un mayor control político de la actuación de los gobiernos en sus órganos decisorios.

Finalmente, una mayor participación de los países en desarrollo en los órganos de gobierno no resuelve plenamente el problema de la responsabilidad y la rendición de cuentas ante las poblaciones de estos, ni allí donde no existen gobiernos democráticos. Esta cuestión, aunque sobrepasa a las instituciones de Bretton Woods, también afecta a su legitimidad.²²

Ariel Buira, ex director ejecutivo mexicano y autor de varios estudios sobre la reforma del FMI para el Grupo de los 24 (G-24),²³ ha señalado que la fórmula «un estado-un voto» no sería aplicable a las organizaciones financieras, además de que es escasamente democrática. En el caso del FMI, esto supondría desvincular totalmente cuotas y poder de voto, lo que llevaría a los países industrializados a negarse a participar, o bien obligaría a fijar las cuotas en un nivel tan bajo que el FMI no podría cumplir su mandato por la escasez de recursos. Este argumento no es enteramente aplicable al Banco Mundial, pero la fórmula también podría debilitarlo. En el extremo contrario, un enfoque de mercado puro por el que se vinculara el poder de voto a aportaciones voluntarias agravaría los desequilibrios de poder y los problemas de legitimidad, y convertiría al Fondo en una herramienta discrecional al servicio de los más ricos. Una fórmula aceptable debe combinar mayor representatividad y transparencia y un mayor sentido de propiedad y pertenencia a las instituciones con la necesaria credibilidad ante los

²² Birdsall, *Op. Cit.*, p. 5.

²³ El G-24 fue creado en 1971 para coordinar la posición de los países en desarrollo en asuntos monetarios y financieros. Su nombre oficial es «Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para asuntos monetarios internacionales y desarrollo», y actúa en el seno del FMI y el Banco Mundial. Está integrado por Argentina, Argelia, Brasil, Colombia, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Irán, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, República Democrática del Congo, Siria, Sri Lanka, Suráfrica, Trinidad y Tobago, y Venezuela. China participa de manera regular como «invitado especial» desde 1981.

mercados, que deriva del respaldo financiero de los países ricos y de un adecuado equilibrio entre acreedores y deudores.²⁴ En consecuencia, la agenda de reformas debería abordar los siguientes asuntos:

- a) La revisión del monto total de las cuotas en relación a su mandato y en especial, en el caso del FMI, para que pueda contar con los recursos necesarios para promover la estabilidad macroeconómica mundial y seguir siendo una institución relevante.
- b) Una nueva fórmula de cálculo de las cuotas basada en la renta nacional ajustada a la paridad del poder adquisitivo (RNB/PPA). Esto sería más estable y realista y corregiría la subvaloración del tamaño de las economías de algunos países en desarrollo, en particular de los mercados emergentes, y el reparto del poder de voto a que conduce, de manera sistemática, la utilización de cálculos de renta basados en los tipos de cambio vigentes.²⁵ Contra el uso de la RNB/PPA se ha alegado que, en realidad, la variable importante es la capacidad de cada país para contribuir a los recursos del FMI o del Banco, algo que la fórmula actual reflejaría mejor. Sin embargo, una estimación de las cuotas con la fórmula alternativa muestra que las contribuciones serían pequeñas y los países en desarrollo podrían asumirlas sin problemas. Además, en el caso del FMI se seguiría contando con las líneas de crédito del Acuerdo General de Préstamos y los Nuevos Acuerdos de Préstamos (GAB y NAB), que no están vinculados al poder de voto. A principios de los años noventa aún no existían cálculos de RNB/PPA para muchos países, pero en la actualidad esa carencia ya se ha subsanado.
- c) Reequilibrar el voto básico y el voto-cuota/participación accionarial. Como mínimo, el voto básico debería volver al nivel establecido en Bretton Woods y, preferiblemente, situarse en un porcentaje superior (entre el 11% y el 15% de los votos totales). Así se protegerían los derechos y el sentido de propiedad de los países en desarrollo más pequeños y se evitaría su marginación del proceso decisorio, que los cálculos de renta ajustados a la paridad del po-

²⁴ Ariel Buiara, *A New Voting Structure for the IMF*, G-24 paper, 2002.

²⁵ Guillermo Le Fort V, *Issues on IMF Governance and Representation. An evaluation of Alternative Options*, G-24 Working Paper, febrero de 2005, p. 5.

der adquisitivo, según distintas estimaciones, no corregirían.²⁶ Además, se debería asegurar que los futuros aumentos de cuota y/o de capital del Fondo y del Banco mantengan esa proporción.²⁷ En defensa del *statu quo* se ha afirmado que un mayor peso de los prestatarios crearía un serio problema de riesgo moral: si los deudores se convierten en sus propios banqueros, no actuarían de manera responsable. Este argumento, sin embargo, no es correcto a la luz de la distribución de voto en otros bancos multilaterales, en particular en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. En estos, la participación en el poder de voto de los países en desarrollo es ligeramente superior al 50% y el 45% respectivamente (ver Cuadro 1), con un número significativo de «sillas» en su directorio ejecutivo.²⁸ Ambas instituciones gozan de una inmejorable reputación financiera, como demuestra el hecho de que durante décadas sus bonos han tenido la máxima calificación de riesgo en los mercados internacionales. En el caso del BID, además, su presidente es un latinoamericano. El mayor peso de los prestatarios no ha menoscabado su solidez financiera pero se ha traducido en políticas más favorables a los intereses y percepciones de los países en desarrollo, y una mayor legitimidad y «apropiación», lo que a su vez contribuye a la mayor credibilidad y eficacia de sus programas.²⁹ En estos bancos los prestatarios han utilizado su poder de voto, por ejemplo, para oponerse a la transferencia de ingresos a las «ventanillas blandas» que ofrecen préstamos a los países más pobres, pues ello supone que los países en desarrollo más avanzados subsidian a los de rentas más bajas (y, argumentan, ésa es una obligación de los países ricos).

²⁶ *Ibidem*, p. 5.

²⁷ Un porcentaje del voto básico superior al 15% daría la mayoría simple a los países en desarrollo y reduciría el poder de voto de Estados Unidos por debajo del 15%, privándole del derecho de veto, lo que probablemente haría inviable la reforma. Ahora bien, si se restaura la proporción del voto básico de 1945 (11%), los países en desarrollo aumentarían su participación en el voto total del 39% al 47%, lo que supone un reequilibrio significativo. Al mantenerse el veto estadounidense, la reforma es más factible. Ver Buirá, *Op. Cit.*, 2003, p. 6.

²⁸ Birdsall, *Op. Cit.*, pp. 19-21.

²⁹ Roy Culpeper, *Titans or Behemots? The multilateral development banks*, Lynne Rienner, Boulder, 1994; y Diana Tussie, *The Inter American Development Bank*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

Cuadro 1
**Estructura de gobierno
de las organizaciones financieras internacionales (2002)**

| Organización | Proporción de poder de voto | | | | Directores ejecutivos | | | | | Presidente |
|--------------|-----------------------------|-----------|------------------|-------------------|-----------------------|-----------|------------------|-------------------|-------|----------------|
| | EE UU | Otros G-7 | Otros no presta. | Países en desarr. | EE UU | Otros G-7 | Otros no presta. | Países en desarr. | Total | |
| FMI | 17,1 | 28,2 | 16,7 | 38,0 | 1 | 6 | 6 | 11 | 24 | Europeo |
| B. Mundial | 16,4 | 26,6 | 18,2 | 38,8 | 1 | 6 | 7 | 10 | 24 | Estadounidense |
| BID | 30,0 | 15,7 | 4,3 | 50,0 | 1 | 4 | 0 | 9 | 14 | Prestatario |
| BAsD | 13,0 | 27,4 | 14,6 | 45,0 | 1 | 4 | 1 | 6 | 12 | No prestatario |
| BAfD | 6,6 | 21,0 | 12,4 | 60,0 | 1 | 4 | 1 | 12 | 18 | Prestatario |
| BERD | 10,1 | 46,5 | 30,2 | 13,2 | 1 | 6 | 12 | 4 | 23 | No prestatario |

Fuentes: informes anuales, FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

- d) El cambio en las cuotas y la participación accionarial debería conducir a la reestructuración del Directorio Ejecutivo y a un incremento en el número de «sillas» en manos de los países en desarrollo. Un incremento del número de sillas —del que hay varios precedentes en la historia de ambas instituciones— haría más viable políticamente este cambio.³⁰ Si se desea mantener la actual cifra, habría que reducir el número que corresponde a los países industrializados. Como ha sugerido Leo van Houtven, secretario del FMI de 1977 a 1996, la obvia candidata a sufrir esa reducción es la UE que, en combinación con otros países, tiene en este momento una posición exclusiva o dominante en seis sillas y una fuerte presencia en otras dos. Según este autor, sería necesario reducir la presencia de la UE a entre una y tres sillas y situar su poder de voto en el mismo nivel que el de Estados Unidos, excluyendo el comercio intra-UE del cálculo de las cuotas. Esto respondería a la realidad del mercado interior y la unión monetaria y a la tendencia a

³⁰ De doce a veinte en 1964 y de veinte a veinticuatro en 1992, tras la adhesión de Suiza y de los países de la ex Unión Soviética.

una mayor coordinación de posiciones de sus estados miembros. La opción es rechazada por los afectados pero,³¹ sin embargo, contribuiría a aumentar la influencia de los países en desarrollo sin una significativa pérdida de ésta por parte de la UE, como ponen de manifiesto algunos modelos matemáticos basados en ese supuesto.³² También se ha planteado establecer un número máximo de países por silla, para evitar lo que ahora ocurre con los dos directores ejecutivos africanos, y fortalecer las capacidades de los directores ejecutivos con más personal y con recursos para contar con asesoramiento independiente.

- e) Transparencia y rendición de cuentas: en este ámbito, el programa de reforma debería incluir la publicación de las actas de las reuniones del Directorio Ejecutivo y facilitar mayor información respecto al diseño de los programas (aunque en el caso del FMI, y por la naturaleza de sus intervenciones en situaciones de crisis, pueden estar justificadas ciertas reservas de información). Lo que no es comprensible es que estas instituciones no apliquen a sí mismas los estándares de transparencia que demandan a los países en desarrollo y en transición. Las exigencias en este ámbito deberían trasladarse a los representantes nacionales en el Directorio Ejecutivo. Un informe reciente de la Iniciativa de Halifax, integrada por ONG de desarrollo, pone de manifiesto que son muy pocos los países en los que el gobierno rinde cuentas de su política en las organizaciones financieras internacionales ante el Parlamento y la sociedad civil.³³
- f) Reformas en la administración y el personal orientadas a una mayor descentralización, en particular en el FMI, y a aumentar la diversidad y representatividad y el papel del conocimiento local en la investigación, diseño y aplicación de los programas.
- g) Por último, es necesario revisar el procedimiento de elección del presidente del Banco Mundial y el director gerente del FMI, apli-

³¹ Leo van Houtven, «Rethinking IMF Governance», *Finance and Development*, octubre de 2004, pp. 18-20.

³² Dennis Leech y Robert Leech, *Voting Power Implications of a Unified European Representation at the IMF*, Warwick University, Coventry, 2005.

³³ Halifax Initiative, *Who's minding the store? Legislator Oversight of the Bretton Woods Institutions*, Ottawa, octubre de 2004.

cando principios meritocráticos para la selección de candidatos y un proceso más transparente y democrático. Debe quedar atrás el anacronismo que supone el reparto actual de cargos entre europeos y estadounidenses y se debería evitar que en esos y otros casos prime el «principio de nacionalidad» que, en esencia, consiste en afirmar que «mi candidato es el mejor», al margen de sus méritos.³⁴

«Decepción, desaliento y preocupación». Expectativas frustradas

Pese a la pulcritud del lenguaje diplomático, estos son los términos empleados por los países en desarrollo del G-24, para expresar su frustración por la resistencia al cambio de los países industrializados y la falta de progresos en torno a la «voz y participación» de los países en desarrollo en el FMI y el Banco Mundial.

La cuestión no es nueva. Desde la propia conferencia de Bretton Woods en 1944, los países en desarrollo no han dejado de reclamar cambios en unas reglas que se adoptaron cuando muchos de ellos estaban aún sometidos al dominio colonial, por lo que no pudieron participar en su formación. El problema adquirió más relevancia en la segunda mitad de los noventa, debido al crecimiento y el proceso de transnacionalización de los llamados «países emergentes» y su importancia para la estabilidad económica mundial. En un reconocimiento de ese hecho, se estableció el G-20, un grupo de veinte países integrado por los miembros del G-7 y los principales mercados emergentes tras las crisis de México y Asia, para debatir la «nueva arquitectura financiera internacional».

Desde finales de los noventa, el G-24 incrementó la presión en favor de la reforma y desarrolló a través de su secretariado un amplio programa de análisis sobre la democratización de las instituciones de Bretton Woods. Hasta ese momento, el tratamiento de la cuestión en las instancias oficiales había sido muy limitado. En 1999 se estableció un grupo independiente para el examen de la fórmula de cuotas del FMI, del que emanó el «Informe Cooper». Este fue presentado al Directorio Ejecutivo en diciembre de 2000 y contenía propuestas para la revisión de cuotas de 2003. El informe rechazaba las demandas de incremento de cuota

³⁴ Kahler, *Op. Cit.*, p. 14.

y poder de voto para los países en desarrollo y proponía una fórmula simplificada que, de ser aplicada, aumentaría la proporción correspondiente a los países ricos.³⁵

En parte como resultado de la acción concertada del G-24, la cuestión fue abordada en el «Consenso de Monterrey», adoptado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, México, marzo de 2002). En el texto se aceptó «la necesidad de ampliar y fortalecer la participación de los países desarrollados y con economías en transición en el proceso de adopción de decisiones y el establecimiento de normas sobre cuestiones económicas a nivel internacional» (punto 62), con referencia expresa al FMI y el Banco Mundial (punto 63).

Con la adopción del «Consenso de Monterrey», en 2003 la «voz y participación» de los países en desarrollo entró en la agenda oficial de las reuniones de primavera del FMI y el Banco Mundial. Ambas instituciones elaboraron una nota técnica que examinaba distintas opciones de reforma, incluyendo las propuestas en los estudios del G-24, así como sus requisitos jurídicos.³⁶ En las reuniones de otoño del mismo año, presentaron un informe a sus Directorios Ejecutivos sobre el avance de la cuestión, que hasta ese momento se limitaba a prestar más apoyo técnico y financiero a los dos directores ejecutivos encargados de representar a África. El informe constataba que la posibilidad de revisar la cuota e incrementar el peso del voto básico «había sido bien acogida» en las reuniones de primavera y en debates posteriores. Sin embargo, ello suponía modificar los respectivos Convenios Constitutivos y el informe indicaba, asépticamente, que «la mayoría requerida para ello aún no se había alcanzado». La declaración aludía indirectamente a la oposición de Estados Unidos, expresada en junio de 2003, que cerraba el paso a toda reforma aunque admitía la posibilidad de algún cambio si era realizado a expensas del poder de voto de la UE.

³⁵ Fondo Monetario Internacional, *Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group (QFRG)*, Washington, 2000.

³⁶ *Mayor representación y participación de los países en desarrollo y transición en los procesos de adopción de decisiones del Banco Mundial y el FMI. Nota Técnica preparada por el personal del Banco y el Fondo para el Comité de Desarrollo*, Washington, 27 de marzo de 2003, DC-2003-002. La posición del G-24 se estableció en el documento *G-24 Secretariat Briefing Paper on Reforming the Governance of the IMF*, de marzo de 2003.

En las reuniones de primavera y otoño de 2004, el G-24 expresó su «decepción» debido a que no se había registrado ningún avance en materia de «voz y representación» dos años y medio después de que el asunto fuera acordado en Monterrey, y reclamó de nuevo una reforma del cálculo de cuotas basada en cálculos PPA y el aumento del voto básico. El Comité de Desarrollo aclaró en las reuniones de otoño, en términos restrictivos, que el término «voz» se limitaba a los gobiernos, y no a las «voces de los pobres».³⁷ También se cuestionó el proceso de selección del director gerente del FMI, que «quedaba lejos» de los estándares de transparencia y buen gobierno que Banco y Fondo promueven en su relación con los países miembros.³⁸ Respecto a la elección del presidente del Banco Mundial, en otoño de 2004 el G-24 reclamó que la elección, prevista para junio de 2005, se realizara conforme a los parámetros de transparencia, igualdad, mérito y capacidad establecidos por los propios órganos de gobierno de ambas instituciones y respaldados por la mayoría de los países miembros. Según un informe realizado para ello, la selección debería basarse en un proceso de evaluación independiente de los posibles candidatos.³⁹

Rato y Wolfowitz. ¿Adiós a la reforma?

La renovación de los cargos directivos del FMI y el Banco Mundial, con arreglo al viejo arreglo de poder entre Estados Unidos y Europa, es la mejor expresión de la escasa voluntad de reforma que parece existir entre los beneficiarios de este acuerdo. Revela también el carácter asimétrico del mismo: Estados Unidos puede vetar al candidato europeo, pero Europa no, y sólo puede aspirar a obtener alguna contrapartida a cambio de su apoyo. En 2000, el proceso de selección de director gerente del FMI adquirió tintes tragicómicos cuando el candidato ale-

³⁷ Comité de Desarrollo, *Voice and Representation of Developing and Transition Countries. Progress Report*, Washington, 29 de septiembre de 2004, documento 2004-014.

³⁸ Ver los Comunicados del G-24 al Comité de Desarrollo de 24 de abril de 2004, DC 2004-0008, y de 1 de octubre de 2004, DC 2004-0017.

³⁹ Ver *Joint Report of the Working Groups of the Executive Boards of the IMF and the World Bank about the Selection of President and Managing Director*, Washington, abril de 2001.

mán, Caio Koch-Wesser, se encontró sin respaldo de la Unión Europea, con la oposición de Estados Unidos y haciendo frente a una votación en la se enfrentó a otro candidato estadounidense, Stanley Fischer, sin lograr la mayoría simple requerida para obtener el puesto. Su candidatura tuvo que ser retirada a favor de otro alemán, Horst Köhler, que sí contó con el respaldo de la UE. Cuatro años más tarde Rodrigo Rato, candidato de la UE y aceptado por Washington por sus credenciales neoliberales, se enfrentó a un aspirante egipcio, que se resistió a retirar su candidatura pese a no tener ninguna posibilidad, como muestra de protesta ante un sistema de elección de cargos opaco y poco o nada democrático.

Con estos antecedentes, y ante las crecientes exigencias de reforma de la gobernación de las instituciones de Bretton Woods, ¿cómo interpretar la designación de Wolfowitz? Según un editorial de *The New York Times*, puede ser considerada como «una bofetada a la comunidad internacional» similar a la que representó la propuesta de John Bolton como embajador ante Naciones Unidas, tanto por el método como por la persona y lo que representa como arquitecto de la guerra de Irak. Como muestra de una visión del orden internacional subordinada a la supremacía de Estados Unidos;⁴⁰ de una aproximación al multilateralismo que no es sino la proyección del unilateralismo; y de una visión del banco como el componente económico de una política agresiva de promoción de la democracia, según declaró el propio Wolfowitz poco después de su designación.⁴¹

La Unión Europea —beneficiaria de un reparto de poder que no se quiere alterar y reacia a abrir nuevos contenciosos con EE UU tras las pugnas en torno a la guerra de Irak— no ha cuestionado el nombramiento y se ha limitado a negociar algunas contrapartidas, como el posible respaldo de Estados Unidos a la candidatura del anterior comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, como director de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como algún nombramiento de segundo nivel. Para los países en desarrollo y el G-24, el nombramiento de este neoconservador es quizá el más claro signo de que, a pesar de la retórica democrática de la Administración Bush, la democratización de las instituciones de Bretton Woods está fuera de la agenda.

⁴⁰ «Why Paul Wolfowitz?», *The New York Times*, 17 de marzo de 2005.

⁴¹ Entrevista a Paul Wolfowitz, *The Washington Post*, 28 de marzo de 2005.

Cuadro 2

**Composición del Directorio Ejecutivo y distribución porcentual
del poder de voto en las instituciones de Bretton Woods, 2005**

| «Sillas» en el Directorio Ejecutivo y países representados (*) | FMI | Banco Mundial | |
|---|-------|---------------|-------|
| | | BIRF | AIF |
| Estados Unidos | 17,08 | 16,39 | 14,15 |
| Japón | 6,13 | 7,87 | 10,81 |
| Alemania | 5,99 | 4,49 | 6,94 |
| Francia | 4,95 | 4,30 | 4,28 |
| Reino Unido | 4,95 | 4,30 | 5,01 |
| Bélgica, Austria, Hungría, Turquía, Bielorrusia, República Checa, Kazajistán, Eslovaquia, Luxemburgo, Eslovenia | 5,13 | 4,80 | 4,51 |
| Países Bajos, Ucrania, Rumania, Israel, Bulgaria, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Chipre, Moldavia, Armenia, Macedonia | 4,84 | 4,46 | 3,66 |
| España, Venezuela, México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras | 4,27 | 4,50 | 2,14 |
| Italia, Portugal, Grecia, Malta, Albania, Timor Oriental, San Marino | 4,18 | 3,50 | 3,54 |
| Canadá, Irlanda , Jamaica, Bahamas, Barbados, Belice y seis pequeños estados del Caribe anglófono | 3,71 | 3,85 | 4,37 |
| Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Repúblicas Bálticas | 3,51 | 3,34 | 4,89 |
| Australia, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Mongolia y otros nueve estados del Índico y el Pacífico | 3,33 | 3,45 | 3,00 |
| Kuwait, Irak, Libia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Siria, Qatar, Yemen, Líbano, Omán, Jordania, Bahrein, Maldivas | 3,26 | 2,91 | 2,15 |
| Arabia Saudí | 3,22 | 2,78 | 3,52 |
| Indonesia, Malasia, Tailandia, Singapur, Vietnam, Myanmar, Brunei, Camboya, Nepal, Fidji, Tonga | 3,17 | 2,54 | 2,73 |
| Suráfrica, Nigeria, Zambia, Angola, Kenia, Tanzania, Uganda, Sudán, Namibia, Etiopía, Mozambique y otros nueve estados africanos de habla inglesa | 3,00 | 3,41 | 4,27 |
| China | 2,94 | 2,78 | 1,91 |

| | | | |
|---|------|------|------|
| Suiza, Polonia , Serbia, Uzbekistán, Azerbaiyán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán | 2,84 | 3,04 | 3,74 |
| Federación Rusa | 2,74 | 2,78 | 0,28 |
| Irán, Argelia, Pakistán, Marruecos, Ghana, Túnez, Afganistán | 2,47 | 3,19 | 1,93 |
| Brasil, Colombia, Trinidad y Tobago, Ecuador, R. Dominicana, Panamá, Surinam, Guyana, Haití | 2,46 | 3,59 | 3,08 |
| India, Bangladesh, Sri Lanka, Bután | 2,39 | 3,40 | 4,19 |
| Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Bolivia, Paraguay | 1,99 | 2,32 | 1,74 |
| R. D. del Congo, Costa de Marfil, Camerún, Senegal, Gabón, Madagascar, Guinea, Mauricio, Malí, Ruanda y otros trece estados africanos | 1,41 | 1,99 | 3,15 |

Fuente: FMI, Banco Mundial.

* Las sillas asignadas a un solo país aparecen sombreadas. En las «sillas» colectivas, los países se han dispuesto en orden decreciente en función de su número de votos. En negrita, los estados miembros de la Unión Europea.