

*Rede Brasil sobre
Instituciones Financieras Multilaterales*

**Cambios y Continuidades en el papel del FMI:
una evaluación**

Brasilia, 10 de Mayo, 2006

1 - INTRODUCCION

En 1944, bajo el liderazgo principal del gobierno de Estados Unidos, fue creado el Fondo Monetario Internacional (FMI). El objetivo básico de la nueva institución era presidir un régimen internacional de cambio virtualmente fijo. Las potencias occidentales, vencedoras de la II Guerra Mundial, creían que la economía de todo el mundo podría prosperar sobre la base del crecimiento del comercio internacional, siendo importante para esto la superación de las políticas proteccionistas. El establecimiento del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) en 1947, después del fracaso de la propuesta de creación de OIC (Organización Internacional del Comercio), debería dar cuenta de eso, proporcionando reducciones tarifarias a todos los países participantes. Por otro lado, el FMI ofrecería créditos a los países con dificultades ocasionales en la balanza de pagos, para evitar que devaluaciones cambiarias fueran a ser usadas por los gobiernos para mantener niveles deseados de exportaciones. Procurar adquirir ventajas en el comercio internacional sobre la base de devaluaciones cambiarias (una práctica muy usada antes de la Guerra en 1939) era visto como una especie de comportamiento desleal y un elemento indeseado de perturbación del orden económico.

De hecho, sin embargo, el propio FMI y otras organizaciones internacionales (como el Banco Mundial) pasaron a ser usados como piezas en un juego geopolítico, en el que los jugadores más poderosos eran los países más ricos. Ese era (y continua siendo) un juego en que los países ricos y poderosos están en permanente movimiento para subordinar política y económicamente a los países pobres, o países que están en trayectoria económica o política ascendente.

Desde 1944, varios factores han afectado el papel del FMI en la geopolítica de las relaciones económicas internacionales. El presente informe describe brevemente y evalúa los principales cambios – algunos de los en curso – en el papel del FMI como instrumento político con influencia sobre las relaciones financieras internacionales.

2 – ADAPTACIONES INICIALES

Según el Convenio Constitutivo del Fondo, la institución debería colocar recursos a disposición de sus miembros, “dándoles oportunidad para que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pago sin recurrir a medidas perjudiciales para la prosperidad nacional o internacional”(1). No había previsión de interferencia en las políticas internas de los países. Sin embargo, desde 1952, el FMI pasó a practicar los llamados “acuerdos stand-by”(2). Con eso, el FMI pasaba a destinar recursos a aquellos países que seguían sus “consejos”. Este ya era un primer tipo de uso geopolítico del FMI, una vez que la institución no era (y no es) gobernada por socios con igual poder de voto. Por tanto, seguir los consejos del Fondo significaba, en la práctica, seguir los consejos de los socios más poderosos. Y significaba, en última instancia, ir enredando a los países más pobres en más dificultades económicas, para beneficio de los más ricos.

Después de esa primera fase, en que el FMI usaba los acuerdos “stand-by”, la institución pasó por más adaptaciones. Frente al primer déficit comercial en cien años, el presidente Richard Nixon resolvió decretar la inconvertibilidad del dólar en oro en 1971, lo que llevó a una tendencia de fluctuación cambiaria. Eso, de cierto modo, dejaba sin función efectiva a un órgano como el FMI, que debía actuar en el mantenimiento de niveles de tasa de cambio estables, incompatibles con un ambiente de fluctuación cambiaria.

Para evitar oscilaciones cambiarias excesivas, los gobiernos de los países más ricos no reformaron el FMI, ni renovaron sus reglas, pero sí pasaron a reunirse por separado, combinando entre sí estrategias para coordinar medidas en el área cambiaria. Este fue uno de los principales motivos que dio inicio a las reuniones de los llamados Grupo de los 3 (G3), Grupo de los 5 (G5), Grupo de los 6 (G6) y Grupo de los 7 (G7). Dos reuniones importantes entre gobiernos ricos para la coordinación de políticas cambiarias fueron las que ocurrieron en el lujoso hotel Plaza en Nueva York (1985) y en Louvre, en París (1987).

Con esas iniciativas de gobiernos ricos y poderosos, para combinar, en reuniones lujosas y cerradas (la del Plaza fue efectivamente secreta), las políticas de coordinación cambiaria (generalmente implementadas mediante operaciones coordinadas de bancos centrales), el FMI prácticamente se quedaba sin un importante papel a ejercer en las relaciones financieras internacionales. A lo largo del tiempo, sin embargo, el FMI fue inventando varios mecanismos para intentar legitimar su existencia. En este proceso, el Fondo no han sido más que un instrumento del juego político en que los países más poderosos ejercen su influencia para favorecer políticas que sirven a sus intereses geopolíticos y a los de grandes grupos económicos privados que apoyan, en detrimento del bienestar de los pueblos y del desarrollo justo y ambientalmente sustentable. Para sus funcionarios, es claro, el FMI es fuente de altos salarios y de retiros muy ventajosos, lo que contribuye para que luchen por la continuidad de la institución.

3 – OTRAS ADAPTACIONES

Uno de los mecanismos inventados por el FMI, incluso en la década de 1970, para intentar legitimar su existencia después de decretada la inconvertibilidad del dólar en oro, fue la llamada "Extended Fund Facility" (EFF), creada en 1974 (3). Por esa línea de crédito, el FMI pasaba a ofrecer recursos a plazos más largos a países que necesitasen de "reformas fundamentales para estructurar la economía". Esto ya significaba que, para recibir un préstamo de recursos de EFF, un país tenía que presentar un "plan de ajuste estructural", normalmente de tres años, constituyendo un tipo de intromisión más profunda de lo que era posible sobre los acuerdos stand-by, que tenían un ciclo (típicamente) de un año, con desembolsos trimestrales, siendo destinados a controlar crisis de corto plazo de balanza de pagos.

Sin embargo, el elemento que contribuyó más a la legitimación del FMI ante los países ricos fue el papel que la institución desempeñó en el contexto de la llamada *crisis de la deuda* de los años 80s. Como se sabe, los países productores de petróleo (políticamente articulados en la Organización de Países Productores de Petróleo – OPEP) habían intentado cambiar el juego del comercio internacional, coordinando aumentos de precio de esa mercadería en 1973 y 1979. Esto resultó en la acumulación de reservas en dólares en estos países, las que depositaban en bancos con actuación multinacional. Tales bancos, por su parte, reciclaban esos recursos bajo la forma de préstamos a países en desarrollo. La *crisis de la deuda* estalló porque la tasa de interés norteamericana aumentó drásticamente en 1979, bajo el comando central de Estados Unidos, que actuó en defensa de su moneda, afectando a todos los que tenían deudas en dólares. En resumen, la deuda aumentó en gran proporción, causando, a partir de un acto unilateral (aumento de tasas de interés de Estados Unidos) una enorme "sangría" de recursos de los países deudores.

En 1982, México anunció que no tenía como pagar su abultada deuda. Para tratar los casos de países en deuda y apuros financieros, como México, el FMI y el Banco Mundial pasaron a practicar los llamados "Programas de Ajuste Estructural", correspondientes a un conjunto de reformas tituladas también "Consenso de Washington", cuya implementación era exigida como condición para el acceso al crédito. Hoy se sabe que tales ajustes eran reales apenas para los acreedores, pero eran muy perjudiciales para los deudores. O sea, no ayudaban a los países deudores a crecer y creaban más dificultades para ellos.

Un caso ejemplar fue el de Argentina, que siguió la carta de reformas de los Programas de Ajuste Estructural, pero terminó con una profunda crisis, de la cual sólo se recuperó cuando se rehusó a pagar sus deudas y pasó a desafiar la autoridad del FMI y del Banco Mundial, y a contrariar los intereses de otros acreedores externos. Fue rechazando frontalmente las exigencias del FMI (inclusive rechazando temporalmente realizar pagos a la institución y a otros acreedores, y rehusándose a aumentar los intereses, recortar el gasto público y a aumentar tarifas de servicios públicos) que Argentina experimentó un cambio radical, pasando a ser el país de crecimiento más acelerado del continente.

De cualquier modo, a lo largo de los años 80s, el FMI fue capaz de adquirir un nuevo recurso de poder, más allá de las condicionalidades que construyó con los acuerdos stand-by, el EFF, y los Programas de Ajuste Estructural. Su nuevo recurso fue el papel que terminó construyendo para sí, al actuar como una "súper agencia de evaluación de riesgo", señalando para el capital internacional un respeto de "buena" o "mala" conducta de los países en desarrollo y necesitados de acceso al capital externo. Con esto, el FMI pasó a actuar también como el líder *de facto* de un verdadero cartel internacional de acreedores/inversionistas.

A partir de la caída del muro de Berlín en 1989, el FMI pudo buscar también un papel en el gerenciamiento de programas que facilitasen la reconversión de economías planificadas al sistema de mercado. Y, más allá de eso, procuró influencias políticas en países de Asia, donde terminó contribuyendo, de hecho, a la crisis asiática de 1997. El FMI fue muy criticado por sus errores en los consejos a los países asiáticos y pasó a ver una nueva posibilidad

de reafirmar su legitimidad cuando, a mediados de 2005, en una reunión del G8, los países ricos, en respuesta a presiones, inclusive de la sociedad civil, anunciaron que apoyaban la cancelación del 100 por ciento de la deuda contraída por 19 países de África y de América Latina (4) con el FMI y el Banco Mundial.

4 – EVOLUCION RECIENTE

4.1 – El Instrumento de Apoyo a Políticas

Inmediatamente después, aún en 2005, procurando explorar la posibilidad de legitimarse por medio de una participación de importancia en la iniciativa de cancelación de la deuda, el FMI propuso la creación de una nueva modalidad de operación de crédito, que recibió el nombre de "Instrumento de Apoyo a Políticas" (*Policy Support Instrument – PSI*). En octubre de 2005, el FMI anunció una prueba piloto de PSI en Nigeria.

En verdad, ese nuevo instrumento permite al Fondo continuar con su actividad de incidir directamente en las políticas de los países en desarrollo, una vez que establece mecanismos de control externo. Según el propio FMI, el PSI en Nigeria ayudará a "desarrollar una estructura de políticas públicas bien articuladas y segura, a fortalecer las instituciones y asegurar una estructura de *governanza* que conduzca a la actividad del sector privado"(5). O sea, se trata de un programa (mal) disfrazado de profundización de ajuste estructural, que favorece la apertura y expansión de mercados en beneficio de empresas privadas.

Siendo aprobado recientemente, bajo el nombre de "Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI), la propuesta del G8 de cancelación de la deuda de los países pobres más endeudados, el FMI procura claramente más formas de legitimarse, conservando su potencial utilidad en cuanto medio de control de las políticas, aún de los países más pobres.

4.2 – La Estrategia de Mediano Plazo

Por otro lado, la percepción de que el FMI ha hecho poco y aún relativamente mal su servicio, el que podría ser más útil como instrumento en el juego geopolítico de los ricos y poderosos en dar las cartas de política económica en el mundo, algunos esfuerzos han sido hechos para "reformular" la institución, adaptándola a las necesidades políticas de un nuevo escenario internacional. Así, en setiembre de 2005, Rodrigo de Rato, Director Gerente de la institución, presentó su "Relatorio sobre la Estrategia de Mediano Plazo del Fondo"(6). Enseguida, de Rato divulgó, en abril de 2006, el "Relatorio sobre la Implementación de la Estrategia de Mediano Plazo del Fondo"(7). Esta "Estrategia de Mediano Plazo" fue aprobada también en abril de 2006 por el Comité Monetario y Financiero del FMI, un órgano interno que decide sobre los paradigmas de políticas de la institución.

El contenido de ambos documentos sobre la "Estrategia de Mediano Plazo" es esencialmente el mismo: procura sugerir un nuevo papel "estructural" para el FMI, en el contexto de un sistema económico mundial caracterizado como más complejo y modificado en relación a lo que existió durante los años de la Guerra Fría. Se trata de una jugada para establecer al FMI como actor principal en el actual escenario de la economía mundial, y no apenas como "actor secundario".

Encontrar ese nuevo papel como actor de primera línea en las relaciones económicas internacionales se tornó aún más urgente para el FMI a continuación del pago anticipado de los compromisos de sus mayores deudores (Brasil y Argentina) en diciembre de 2005. Esto llevó al Fondo a sufrir un déficit interno, proveniente de una falla en sus recetas, ya que dejó de recibir los intereses que le serían pagos a lo largo del tiempo por sus mayores deudores.

Las decisiones de Brasil y de Argentina de realizar el pago anticipado son evidentemente criticables (y fueron criticadas por la sociedad civil) por aceptar y no desafiar la subordinación que está implícita en el reconocimiento de la deuda. Sin embargo, el pago anticipado operó también en el sentido de "neutralizar" (al menos en parte) el poder del FMI de actuar como una súper agencia de evaluación de riesgo – y señalizador del mercado – lo que es especialmente importante (en el caso de Brasil) en un año electoral.

La "Estrategia de Mediano Plazo" del FMI describe su nuevo papel incluyendo las siguientes tareas:

- a) Profundización y expansión de las actividades de monitoreo (*surveillance*) – esto incluiría: monitoreo global; consultas multilaterales; monitoreo de los mercados financieros; establecimiento de códigos y patrones de políticas; monitoreo regional; monitoreo de países; y estrategia de comunicación.
- b) Monitoreo y evaluación de políticas en "economías sistémicas", o sea, economías consideradas "avanzadas" y con potencial para causar choques externos o rápida transmisión internacional o regional de cambios en posicionamientos estratégico-económicos.

- c) Monitoreo y control profundo de las economías de mercados emergentes.
- d) Capacitación del propio FMI para actuar con más eficiencia en el trato de cuestiones relacionadas a la liberalización de cuenta de capitales en los diversos países.
- e) Hacer más eficiente al FMI en el control de políticas de países de bajos ingresos.
- f) Aumentar drásticamente el papel del FMI en proveer de asistencia técnica y capacitación, en el ámbito de las llamadas "consultas del Artículo IV"(8), más eficientes aún en los procesos de reforma institucional en los diversos países que reciben asistencia del Fondo.

Más allá de eso, la "Estrategia de Mediano Plazo" prevé una reforma estructural interna y – lo más importante – una redefinición de la distribución del poder de voto de los miembros. Actualmente se está considerando un aumento del poder de voto de países en acelerado crecimiento o de importancia estratégica, incluido China (actualmente con 2,94 por ciento de poder de voto), Corea del Sur (actualmente con 0,76 por ciento), México (actualmente con 1,20 por ciento) y Turquía (actualmente con 0,45 por ciento). Por lo que se sabe, el poder de voto de Brasil (hoy de 1,41 por ciento) no sería alterado en términos absolutos, aunque evidentemente cualquier alteración en las proporciones afectará la posición relativa de cada miembro individual. Más allá de eso, es cierto que la hegemonía de países como Estados Unidos (17,08 por ciento de poder de voto), Alemania (5,99 por ciento) y Francia (4,95 por ciento) no sería quebrada.

4.3 – Lo que está detrás de la Estrategia de Mediano Plazo

Por detrás de la nueva carta del FMI – su "Estrategia de Mediano Plazo" – está la visión de un sistema económico mundial (incluyendo relaciones financieras y comerciales) que adquirió mayor complejidad y nuevos actores aún sin un papel claramente previsible. Estas nuevas condiciones generan dudas y por eso son preocupantes para el mantenimiento de las actuales posiciones de poder de los actores más importantes.

Parte de esta visión fue descrita por el presidente del Banco Central de Inglaterra, Mervyn King, en un discurso sobre la reforma del FMI, realizado en Nueva Delhi, en febrero de 2006. De acuerdo con King:

"La principal diferencia entre el mundo anterior (a la globalización) y el mundo de hoy es que, en aquel, la posición financiera de un país se expresaba en el tamaño del superávit o déficit de su cuenta corriente; ahora la posición financiera necesita ser medida por el tamaño y composición de su balanza nacional (de pagos)".(9)

Uno de los puntos más enfatizados por King en su discurso fue la existencia de "vínculos entre balanzas nacionales", en alusión de hecho a que la transmisión internacional de choques económicos o movimientos económicos se convirtió en una fuente de vulnerabilidad y una cuestión crucial en el mundo de hoy.

Incorporando este concepto, la "Estrategia de Mediano Plazo" se apoya en una imagen del sistema internacional modificado principalmente por los siguientes factores: a) el crecimiento de China y otras economías asiáticas como India y Japón, que tienen intereses estratégicos propios y acumulan reservas gigantescas, con las cuales financian, por el momento, el déficit fiscal norteamericano, pudiendo convertirse también en fuentes de crédito regional o global, bajo estrategias geopolíticas independientes; b) la importancia política y el potencial económico renovado de países productores de petróleo/energía, abriendo inclusive la posibilidad de que también desarrollen estrategias de cooperación financiera internacional independiente, como ejemplifican las discusiones en torno a la creación del Banco del Sur y la compra de parte de la deuda Argentina por parte de Venezuela; c) mayor apertura de las cuentas de capital en un número mayor de países, dando relevancia sobre todo a la "composición" de las balanzas de pagos, más que a la existencia de déficit o superávit; y d) el peligro de que Estados Unidos sea obligado a un ajuste brusco, ante la posibilidad de que el yen (moneda China) sea valorizado.

En resumen, el FMI procura rápidamente – y tal vez encuentre – una nueva oportunidad de adquirir un papel relevante como actor en la geopolítica de la economía internacional. El contexto actual de la economía internacional cuenta con nuevos actores que están "medio fuera de libreto", en especial: China y los países productores de petróleo/energía, que se relanzaron como fuerza política en los últimos años y cuentan con un "agitador" en la persona de Hugo Chávez, ayudado ahora en ese papel por Evo Morales.

El FMI traduce todo eso en la imagen de acumular vulnerabilidades sistémicas provenientes de la globalización y que caracterizarían hoy al sistema económico mundial. Más allá de eso, el FMI sugiere que la permanencia de tales vulnerabilidades, siendo entregadas apenas al gerenciamiento político del G8, representa un riesgo excesivamente alto, sobre todo para Estados Unidos. Las vulnerabilidades económicas estarían en la presencia de mayor interdependencia de las economías nacionales y en disparidades acentuadas de posicionamiento económico-estratégico de Estados y empresas con potencial de precipitar crisis inesperadas.

El FMI se ofrece como gran y hábil organizador político y artifice técnico de un nuevo orden económico, en que las grandes crisis podrían ser previstas y evitadas, en virtud de su papel como agencia de monitoreo y control externo de políticas económicas de países pobres, como también ahora, de países en crecimiento acelerado, pero que no actúan dentro del "libreto", tales como China y varios del bloque sudamericano.

5 – OBSERVACIONES FINALES

Una resolución multilateral sobre las reformas internas del FMI deberá ser tomada en la reunión anual conjunta que la institución realizará con el Banco Mundial en Singapur en setiembre de 2006. La propuesta de "Estrategia de Mediano Plazo" es, en esencia, la de transformar al FMI en una especie de "policía financiera global", capaz de prevenir crisis y preservar posiciones de ventajas económico-estratégicas para los que ya son más poderosos. Las inversiones en infraestructura, incluyendo energía (petróleo, gas, hidroenergía, etc.), agua y saneamiento, transporte, telecomunicaciones y servicios de captación de carbono y seguridad alimenticia (soja, etc.), sin duda aparecen como áreas de centrales en ese contexto.

Brasil se ha destacado en el mundo por ser uno de los principales articuladores del G23, a partir de la 5ª Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, realizada en Cancún, México, en 2003. Fue la fuerza política de ese bloque (G23) que probablemente más contribuyó para el fracaso de la llamada Ronda de Doha, llena de desventajas para los países en desarrollo. Ya es tiempo de que gobierno brasileño adopte un protagonismo abierto también en el área de las finanzas internacionales, siguiendo el ejemplo de algunos de sus vecinos, y no quede en manos de funcionarios del Ministerio de Hacienda o del Banco Central, que negocian acuerdos con las instituciones financieras internacionales prácticamente sin rendir cuentas, a puertas cerradas. Esto ha resultado, como se sabe, en una serie de reformas, inclusive superávit primario alto que impiden el mantenimiento de niveles deseables de inversión pública.

Brasil no puede aceptar las intervenciones del FMI, ni su papel de agencia de "rating" con poder de abrir o cerrar el acceso de países al crédito externo. Mucho menos debe aceptar reformas que den más poder al FMI, transformándolo en una "policía financiera global" con súper poderes de monitoreo y la misión de "encabezar" financieramente a China y muchos otros países.

Cabe al gobierno brasileño, con aliados, emprender esfuerzos diplomáticos para rechazar públicamente la actual propuesta de fortalecimiento del FMI, que pretende transformar a esta institución en una policía financiera global, al servicio de países poderosos. Una propuesta de reforma de las estructuras de cooperación monetaria internacional debería tomar en cuenta las desigualdades e injusticias existentes en las relaciones económicas internacionales, así como la irresponsabilidad de los grandes beneficiarios de esto, que son grupos de interés privados, cuyas inversiones, apoyados por instituciones como el FMI, profundizan las injusticias y causan daños irreparables al medio ambiente.

NOTAS

- (1) Documento disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa.pdf>
- (2) Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/index.htm>
- (3) Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/index.htm>
- (4) Incluido: Benin, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malí, Mauritania, Nicaragua, Nigeria, Ruanda, Senegal, Tajikistán, Uganda y Zambia. Ver comunicado de prensa N°05/286, 21 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05286.htm>
- (5) Ver: FMI, comunicado de prensa N°05/229, 17 de octubre de 2005, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05229.htm>
- (6) Ver: FMI, "The Managing Director's Report on the Fund's Medium-Term Strategy", setiembre de 2005, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf>
- (7) Ver: FMI, "The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy", setiembre de 2005, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/040506.pdf>

- (8) Las "consultas del Artículo IV" son las previstas en el respectivo dispositivo del Convenio Constitutivo del FMI, referente a la supervisión ejercida sobre la política cambiaria de los países miembros. Según el Artículo IV, Sección 3 de esas reglas, "Los países miembros proporcionarán al Fondo la información necesaria para ejercer esa supervisión y, a pedido del Fondo, lo consultarán sobre sus políticas de tasas de cambio".
- (9) King, M. "Reform of the International Monetary Fund", 20 de febrero de 2006, disponible en: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2006/speech267.pdf>