



253

JULIO
2014

SETENTA AÑOS DE BRETTON WOODS: jubilación o cambio

Jordi Bacaria, director CIDOB

Este mes de julio se cumplen los setenta años de la reunión que tuvo lugar en Bretton Woods entre el 1 y el 22 de julio de 1944 en el contexto de la postguerra mundial y con delegados de 44 naciones. En el setenta aniversario del establecimiento de las reglas para las relaciones comerciales y financieras del mundo industrial todavía siguen vigentes las instituciones financieras, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) creadas aquel año. Aunque en Bretton Woods, coherentemente con los objetivos de la conferencia, se consideró la necesidad de la creación de una Organización Internacional de Comercio, la oposición de Estados Unidos lo impidió y no fue hasta 1948 que se firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (conocido como GATT por sus siglas en inglés). La Organización Mundial de Comercio (OMC) no llegaría hasta 1995, con más de medio siglo de retraso sobre lo planteado en Bretton Woods.

De todo el sistema de Bretton Woods lo que falló en 1971 fue el mecanismo de tipos de cambios fijos de las divisas asociadas al patrón dólar y la equivalencia de éste con el precio de la onza de oro, que substituyó al anterior patrón-oro. Fruto de los acuerdos de Bretton Woods y a pesar del fracaso del sistema de tipos de cambio, el dólar ha quedado hasta hoy como moneda o divisa de referencia internacional con gran ventaja para Estados Unidos como país emisor.

Bretton Woods supuso un antes y después en el nuevo orden económico internacional, que hasta hoy sigue vigente sin que se hayan producido grandes cambios en su concepción institucional. Los acuerdos de Bretton Woods se consideran un sistema internacional de regulación del capitalismo, y desde esta concepción muchos piden su revisión o incluso su desaparición. Sin embargo el FMI y el BM, a pesar de las crisis financieras, del mayor protagonismo de las economías emergentes en el escenario internacional, e incluso de los errores reconocidos a veces por las mismas instituciones, siguen prácticamente igual que en el momento de su creación.

Desde su inicio el FMI y el BM fueron difíciles de distinguir en sus funciones y así lo reconocía un explicativo documento del mismo Fondo Monetario de 1996, en el que cita la intervención de John Maynard Keynes, uno de los padres fundadores de ambas instituciones (junto con el estadounidense Harry D. White), cuando en la conferencia inaugural del FMI dijo que se había creado un Fondo que debía haberse llamado banco y un Banco que debía haberse llamado fondo.

De hecho ambas instituciones “hermanas” nacidas en Bretton Woods son los pilares intergubernamentales que sostienen la estructura del orden económico y financiero mundial. El FMI mediante la supervisión del sistema monetario internacional y el Banco Mundial, desde su Grupo, va más allá de aliviar la pobreza en el mundo y promover el desarrollo. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) se ocupa de la conciliación y arbitraje en las disputas de inversiones internacionales. Uno de los casos más recientes ha sido el que ha afectado a Repsol como demandante y a la República de Argentina como demandada por la expropiación de Repsol-YPF en Argentina, hasta que en mayo de 2014 Repsol desistió del procedimiento después de haber llegado a un acuerdo con el gobierno de Argentina.

Por sus distintos objetivos, estructuras de funcionamiento, orígenes de sus fondos y sobre todo por sus distintas maneras de implementar sus acciones, el FMI ha sido el principal receptor de las críticas por la crudeza y condicionalidad de sus intervenciones estabilizadoras en países industriales y en desarrollo. En cambio se ha sido mucho más benevolente con el Banco Mundial, y en el peor de los casos se le ha criticado la eficacia de sus acciones pero compensándolo por la supuesta bondad de sus objetivos orientados a los países menos desarrollados y con elevados niveles de pobreza.

Además de las críticas externas, en 2011 el FMI desde su propia Oficina de Evaluación Independiente hizo autocrítica por su mala supervisión en el período 2004-2007 previo a la crisis financiera y económica, y sus puntos débiles tanto para anticipar la crisis como incluso para contribuir a la misma desde posiciones de supervisión poco prudentes. La institución reconocía haber ignorado las interconexiones entre mercados financieros y productivos, y no haber establecido una vinculación entre los desequilibrios mundiales en cuenta corriente que se producían y los riesgos sistémicos que se acumulaban en los sistemas financieros. El BM también ha realizado distintas autocríticas o cambios de enfoque para paliar algunos de los problemas que generaban sus actividades en favor del desarrollo, por ejemplo en impactos medioambientales, en el cambio climático, en la necesidad de tener en cuenta las instituciones para los mercados, entre otras. El que fue el anterior presidente del BM desde 2007, Robert B. Zoellick, unos meses antes de finalizar su mandato en 2012 insistía en la capacidad de renovación del BM desde sus objetivos iniciales, superando la crisis interna de 2007 y estableciendo la necesidad de actuación del Banco en la ayuda a los países más allá de la asistencia, creando oportunidades para su desarrollo. Mientras que el BM ha aumentado la participación de los países en desarrollo en su administración, la reforma en el FMI para aumentar la participación de los países emergentes, aprobada por el Directorio Ejecutivo en 2010, no avanza por el veto de Estados Unidos el pasado mes de abril, aunque se siguen buscando fórmulas para evitar el bloqueo del Congreso de EE.UU.

Cumplidos los 70 años de los acuerdos de Bretton Woods, las instituciones creadas para asegurar la estabilidad financiera internacional y la ayuda al desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial respectivamente, han estado entre la obsolescencia y la renovación, y se han visto blanco de los ataques de los que quisieran su jubilación, en especial a raíz de la crisis económica y financiera y de las intervenciones del FMI en los rescates de los países de la periferia del euro. Por el momento el posibilismo aconseja su reforma, de modo que aumente la participación en la toma de decisiones de las economías emergentes en el FMI y de los países menos desarrollados en el BM. Incluso la propuesta de China en 2009, con el apoyo de algunos países y el rechazo de muchos otros, de crear una moneda de reserva supranacional para reemplazar el dólar, aceptaba que fuese el FMI la organización para emitir dicha divisa a partir de los Derechos Especiales de Giro (SDR por sus siglas en inglés).

Quizás no es todavía tiempo de jubilación sino de un digno envejecimiento, hacia una necesaria transición ya en curso, cuyo éxito dependerá de la capacidad de generar una nueva gobernanza basada en el compromiso de las grandes potencias y economías emergentes, en lugar del enfrentamiento por el control de las instituciones. El mundo de la postguerra mundial y del monopolio institucional e internacional de las potencias industriales ha finalizado. De hecho los BRICS ya han emprendido una nueva vía que puede ser alternativa o paralela, vista la hasta hoy imposibilidad de tener una adecuada representación en el FMI. En pleno 70 aniversario de Bretton Woods, los BRICS, liderados por China, han creado el New Development Bank (NDB) que tendrá su sede en Shanghai, para hacer frente a sus propios retos de financiación del desarrollo y principalmente de estabilidad financiera mediante un fondo de reserva para futuras presiones de liquidez (Acuerdo de Reservas de Contingencia) en el que China aporta el 41% de 100 mil millones de dólares. A la parálisis institucional del FMI, los BRICS han dado una respuesta pragmática que podría configurar un nuevo camino sin retorno. Al fin y al cabo, la hegemonía del dólar dependerá también de la evaluación de riesgos y de la prudencia del banquero principal de Estados Unidos. Es decir, China puede decidir la edad de jubilación de Bretton Woods.