

# PAPELES *n*<sup>o</sup> 53 - 1995

Cuestiones internacionales de paz, ecología y desarrollo

---

## **Director**

Mariano Aguirre

---

## **Consejo de Redacción**

Nicolau Barceló, Vicenç Fisas, Graciela Malgesini, Angel Martínez González-Tablas, Alberto Piris, Francisco Rey.

---

## **Edición literaria**

Flora Sáez

---

## **Colaboradores habituales y asesores**

Ana Alonso, Lucía Alonso, Jesús M. Alemany, Pablo Carbajosa, Javier Díaz Malledo, Alfonso Dubois, Vicente Garrido, Johan Galtung, Susan George, Xabier Gorostiaga, Fred Halliday, Michael T. Klare, Saul Landau, Robert Matthews, Maxine Molyneux, José M. M. Medem, Roberto Montoya, Pedro Sáez, José A. Sanahuja, Dan Smith, Joe Stork, José María Tortosa, Berna Wang.

---

Papeles es una publicación trimestral del Centro de Investigación para la Paz (CIP), organización no gubernamental, privada, independiente y no lucrativa, auspiciada por la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM).

El CIP realiza diversas actividades sobre paz, economía y sociedad, y ecología. Información sobre las actividades del centro puede solicitarse a Alcalá, 117, 6<sup>o</sup>, 28009 Madrid.

---

**Diseño de portada:** Pedro Arjona

**Diseño interior:** Marian Cao

I.S.B.N.: 84-87567-55-X

Depósito legal: M- 30.281 - 1993

---

Las opiniones de los artículos publicados no reflejan necesariamente las del Centro de Investigación para la Paz y son responsabilidad de los autores.

---

Impresa en papel ecológico.

## **V. Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales**

**José Antonio Sanahuja**

*Los procesos de privatización y globalización económica debilitan la soberanía del los estados y cuestionan la noción y la práctica de la democracia representativa. Para que esta siga siendo efectiva, ha de adaptarse a la dimensión global de la economía y a los problemas que plantea un mundo interdependiente. Esto requiere, entre otras cosas, redefinir la forma, el papel, las competencias, las formas de representación y control y los procesos de toma de decisiones de los organismos regionales e internacionales, así como su relación con los estados y la sociedad civil. El artículo propone reformas concretas aplicables al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional: nueva forma de ponderación del voto de los estados miembros, transparencia y rendición de cuentas, mayor coordinación con el sistema de Naciones Unidas y participación de la sociedad civil.*

En 1994 se ha cumplido el cincuenta aniversario de la la Conferencia de Bretton Woods, en la que fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Medio siglo después de aquella conferencia, una economía internacional profundamente transformada y globalizada ha dejado obsoletos muchos de los supuestos básicos del orden internacional de las últimas décadas, así como las instituciones y los esquemas reguladores de 1944.

El cincuentenario es una buena oportunidad para revisar críticamente el papel del FMI y el Banco Mundial. La reforma del Sistema Monetario Internacional y del FMI ya forma parte de la agenda de los países más poderosos —será un punto importante en la reunión del Grupo de los Siete (G-7) de junio de 1995 en Canadá—, aunque existen profundos desacuerdos sobre su alcance y dirección. Pero antes de plantearnos qué debe cambiar en estas entidades, 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?.<sup>1</sup> La segunda, ¿cuáles son las exigencias de regulación que demandaría un orden internacional más justo y democrático y un modelo de desarrollo distinto del que ha regido desde Bretton Woods?

José Antonio Sanahuja es investigador del CIP. 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, septiembre de 1994.

---

<sup>1</sup> Cavanagh 1994, p. 3.

Si se da 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 su 49ª Asamblea General de Madrid, en octubre de 1994.<sup>2</sup> Si por el contrario se preconiza un modelo que no confunda 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 emanan del FMI y del 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.

Este artículo se centra en el problema de la democratización de las organizaciones económicas internacionales, uno de los aspectos más importantes para una eventual reforma o transformación de las mismas.<sup>3</sup> El primer apartado examina los problemas que suscita el proceso de globalización para la gobernabilidad y la democracia. Posteriormente se plantean las exigencias de un nuevo entramado institucional internacional, cuestionando el papel del FMI, el Banco Mundial y el G-7. Finalmente, se apuntan algunas propuestas concretas para la democratización de las instituciones de Bretton Woods.

### **Globalización, democracia y Estado-nación**

La expansión de complejas interconexiones e interacciones económicas, políticas, sociales y culturales entre los estados y las sociedades ha sufrido una espectacular aceleración en las dos últimas décadas. La revolución tecnológica, particularmente en el campo de los transportes, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, han hecho aún más tupidas y complejas las redes de interdependencia que se vienen tejiendo desde la expansión europea y el surgimiento del capitalismo. Lo que hoy se denomina globalización, de forma un tanto imprecisa, expresa este proceso acelerado por el que cada vez más problemas y actividades humanas pasan a tener dimensiones globales u organizarse a nivel mundial, y por el que las decisiones y acontecimientos producidos en un lugar del mundo pasan a tener consecuencias, a menudo imprevisibles, en otras partes del mismo. Los ejemplos del deterioro ambiental, las migraciones o el subdesarrollo han sido utilizados a menudo para ilustrar esta realidad.

El proceso de globalización no puede separarse de la progresiva preeminencia del mercado como eje organizador de los intercambios y las finanzas mundiales. La integración de las economías nacionales en un vasto mercado global es

---

<sup>2</sup> Las propuestas propias de ambas instituciones pueden verse en Camdessus 1994, y en Banco Mundial 1994. Ver también Comisión de Bretton Woods, 1994.

<sup>3</sup> Otros aspectos han sido tratados por el autor en Sanahuja 1994.

una de las transformaciones más profundas que ha vivido el sistema internacional. Los procesos de apertura y liberalización que han atravesado casi todos los países en estos últimos años -aun con distinto grado de profundidad, así como los avances tecnológicos- han permitido que el libre flujo de bienes y capitales, ignorando las fronteras, se eleve a niveles desconocidos en otras épocas.

En ningún otro ámbito ha sido este proceso tan acelerado y tan visible como en el monetario y financiero. El mercado internacional de capitales privados, en apenas dos décadas, ha alcanzado proporciones colosales. Se han creado instrumentos financieros más sofisticados, han aparecido nuevos operadores, y la informática y los satélites han permitido la interconexión de las bolsas en un mercado global que funciona las 24 horas del día. En 1993, las nueve principales bolsas mundiales registraron transacciones por valor de 900.000 millones de dólares al día, una cifra que duplicaba las reservas de oro de los países industriales. Además, los activos financieros en manos del sector privado -2,5 billones de dólares- eran ese mismo año cinco veces mayores que las reservas de los países de la OCDE. Pero sólo el 18% de esas transacciones correspondieron al comercio y a la inversión productiva, mientras que el 82% restante fueron colocaciones a corto plazo de naturaleza especulativa. El elevado porcentaje de este tipo de flujos de capital, muy volátiles, revela el enorme potencial de inestabilidad.<sup>4</sup>

La reciente crisis financiera mexicana ilustra el alcance que pueden llegar a tener este tipo de convulsiones, y sus profundas consecuencias para las economías, el poder adquisitivo y el nivel de vida de la población.

La globalización y la privatización de la economía mundial, particularmente en el orden monetario y financiero, tiene profundas implicaciones para la existencia del Estado-nación independiente y soberano, que sigue siendo un supuesto fundamental del actual orden internacional. Los estados nacionales están perdiendo el control de importantes esferas de actividad pública, como la oferta monetaria y los instrumentos esenciales de la política económica. Esto significa que el contenido de la soberanía nacional y el papel del Estado-nación como actor de las relaciones internacionales se diluye progresivamente en un vasto mercado global. Por otra parte, el proceso de globalización también implica tendencias a la fragmentación que erosionan “desde abajo” la noción de Estado-nación: grupos sociales excluidos del mercado, grupos que reivindican su identidad nacional y su derecho a la diferencia ante dinámicas homogeneizadoras, o estados integrados por distintas nacionalidades -a veces por la fuerza- que se debilitan y/o fragmentan. La sociedad internacional de la pos Guerra Fría muestra varias situaciones de este tipo.

La erosión de la soberanía del Estado se corresponde además con el creciente poder y movilidad de los actores transnacionales privados, esto es, de grandes corporaciones que no responden al interés común, sea en el plano nacional o global, y que encuentran en un mercado mundial desregulado al máximo el terreno propicio para la búsqueda del máximo beneficio. Para ello movilizan grandes montos de capital y desplazan de un lugar a otro las actividades productivas, lo que a menudo tiene profundos efectos desestabilizadores para la economía real, el empleo, el bienestar de la población y el medio ambiente.

*La reciente crisis  
financiera  
mexicana ilustra  
el alcance que  
pueden llegar a  
tener este tipo de  
convulsiones, y  
sus profundas  
consecuencias  
para las  
economías, el  
poder  
adquisitivo y el  
nivel de vida de  
la población.*

<sup>4</sup> Fitzgerald 1994.

Sin embargo, este proceso no afecta a todos los estados-nación por igual. Si hay algo que ha caracterizado históricamente al sistema internacional ha sido la jerarquía y la desigualdad, al conformarse una estructura de poder económico y político en la que el occidente industrializado ha ocupado el lugar central. Los países más pobres de la periferia, a causa de una su debilidad económica -agravada incluso durante la "década perdida del desarrollo" de los años 80- son mucho más vulnerables a las convulsiones de los mercados financieros y a las decisiones adoptadas en el Centro. Aspectos decisivos para la estabilidad y el desarrollo, como los tipos de interés, las barreras proteccionistas o los precios internacionales de las materias primas, pueden verse muy afectados.<sup>5</sup> La vulnerabilidad a las fuerzas económicas transnacionales, sin embargo, ya no es un problema exclusivo de los países del Sur. Entre 1992 y 1993 algunos de los principales bancos centrales europeos fueron incapaces de impedir la devaluación de sus monedas frente a los ataques especulativos de operadores financieros privados, a pesar de ver volatilizarse miles de millones de dólares de sus reservas internacionales, y el propio Sistema Monetario Europeo (SME) no resistió estas presiones. Las "tormentas monetarias" de 1992 a 1993 llevaron a los países industriales a constatar que la situación de vulnerabilidad que hasta entonces sólo había afectado a estados más pequeños, débiles o periféricos, también se extendía peligrosamente hacia el Norte industrializado.

Al debilitar la soberanía nacional, los procesos de privatización y globalización económica también cuestionan la noción y la práctica de la democracia representativa. Como ha señalado David Held, la democracia parece haber sido reconocida casi universalmente como la mejor forma de gobierno justo en el momento histórico en el que su eficacia como forma nacional de organización política comienza a ser cuestionada por las dinámicas de la globalización. Held afirma respecto a esta realidad paradójica:

*"La idea de que una comunidad nacional se gobierna a sí misma y que determina su propio futuro -una idea que está en el corazón del sistema democrático mismo- es profundamente problemática hoy en día".<sup>6</sup>*

En efecto, ¿cuál es el significado real de la democracia cuando el Estado se va convirtiendo paulatinamente en una "cáscara vacía" sin capacidad de tomar decisiones sobre aspectos vitales para la vida y el bienestar de sus ciudadanos, y cuando dichas decisiones quedan al albur de las fuerzas que actúan en el mercado mundial? Esta realidad opera en el Norte y en el Sur, pero en las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más transnacionalizados y vulnerables, los gobiernos descubren a menudo que el margen de maniobra para la toma de decisiones es muy reducido o incluso inexistente. Más allá de circunstancias locales, este problema se encuentra en la base de la rápida deslegitimación de algunos incipientes regímenes democráticos de países del Sur, que se

---

<sup>5</sup> Griffith-Jones y Papageorgiou 1993.

<sup>6</sup> Held 1994, p. 10. Ver también Held 1993.

han mostrado incapaces de ofrecer respuesta a las necesidades y demandas de su población.

Para seguir siendo efectiva, el concepto y la práctica de la democracia ha de adaptarse a la dimensión mundial de la economía y a los problemas que plantea un mundo interdependiente. Esto requiere, entre otras exigencias, redefinir la forma, el papel, las competencias, las formas de representación y control y los procesos de toma de decisiones de los organismos regionales e internacionales, así como su relación con los estados y la sociedad civil. Esta redefinición afectaría a aquellos ámbitos en los que el nivel internacional parece ser el más adecuado -gestión monetaria y financiera, medio ambiente y gestión de espacios comunes, entre otros-. También implicaría abordar procesos de descentralización de cara a los niveles locales de decisión, aunque este es un asunto que excede los límites de este trabajo. En el caso de las entidades de carácter supranacional o internacional, se debería dar respuesta por lo menos a tres exigencias:

- a) Eficacia: las nuevas instituciones y regímenes globales deberán tener las competencias y la autoridad necesarias para garantizar una gestión eficaz de asuntos que afecten a la seguridad global, a la gobernación económica internacional y a la gestión sostenible de los recursos y el medio ambiente común. Un corolario de la eficacia es la subsidiariedad, otorgando competencias sólo en aquellos ámbitos en los que la gestión común permita superar las carencias de los entes estatales.
- b) Democracia: las nuevas instituciones y regímenes internacionales deberán ser compatibles con los principios democráticos de representación, control, rendición de cuentas y balance de poderes, y buscar soluciones públicas donde hoy sólo operan las fuerzas de mercado.
- c) Equidad: como corolario de lo anterior, se debe garantizar una representación justa de todos los países, evitando que los sistemas de toma de decisiones reproduzcan y/o profundicen la desigualdad económica y la jerarquía de poder del sistema internacional.

## **Los imperativos para la transformación del FMI y el BM**

Las exigencias de un sistema que pueda responder a estas necesidades van mucho más allá de lo que puede obtenerse de los actuales mecanismos de cooperación interestatales o de organizaciones intergubernamentales. 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- no responden a estas exigencias, y por lo tanto no son ya las instituciones adecuadas para satisfacer las necesidades de un orden económico internacional justo, equitativo, democrático y sostenible.<sup>7</sup> Lo mismo cabe decir del G-7, entidad que actualmente asume ciertas funciones de coordinación. No es un foro legítimo y también ha demostrado ser ineficaz. Se trata de un club exclusivo de

---

<sup>7</sup> Las insuficiencias del FMI y el Banco Mundial desde su creación han sido tratadas en más detalle en Sanahuja 1994.

*En el caso de establecerse nuevas instituciones y regímenes, éstas deberían tener poder suficiente para regular determinados aspectos de la economía internacional y la actuación de los actores transnacional es sin los límites impuestos por las potencias hegemónicas y los intereses nacionales en conflicto.*

países ricos, y aun cuando se amplíe para incluir a Rusia, seguirá representando sólo una pequeña parte de la población mundial.<sup>8</sup>

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. La inaceptable falta de democracia y la irresponsabilidad internacional del G-7 también plantean la exigencia de nuevas instituciones y un conjunto de reglas más estables y sobre todo más democráticas, diseñadas en función de una realidad tan distinta a la de 1944 como es la actual economía global.

En el caso de establecerse nuevas instituciones y regímenes, éstas 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 50 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 la inversión productiva en el Sur, ejercer una eficaz acción de coordinación macroeconómica, enfrentar riesgos de desestabilización, y emitir una moneda internacional.<sup>9</sup> 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 carácter supranacional.<sup>10</sup>

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 30.

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

<sup>8</sup> Griffin y Rahman 1992, p. 83.

<sup>9</sup> Ver Streeten 1992, p. 13; PNUD 1992, p. 178; PNUD 1994, p. 96, y Comisión del Sur 1991, p. 227.

<sup>10</sup> 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.

que los nuevos acuerdos e instituciones se limiten a reproducir miméticamente la jerarquización hegemónica que ha dominado el FMI durante estos 50 años.<sup>11</sup> 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.

## **Propuestas para la acción**

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%.<sup>12</sup>

Por otra parte, un gran número de decisiones importantes -por ejemplo, las reformas estatutarias, las emisiones de DEG (Derecho Especial de Giro), o la modificación de las cuotas- requieren "mayorías especiales" del 70 o del 85%. Esto otorga a 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 agrava, 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.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Browne 1994, p. 98.

<sup>12</sup> Gerster 1994, p. 50.

<sup>13</sup> Gerster 1994, p. 51.



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

<b>Fondo Monetario Internacional</b>		<b>Banco Mundial</b>	
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
<b>Grupos de países</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>	<b>Banco Mundial</b>	
Países industrializados	<b>59,15</b>	<b>53,76</b>	
Europa este y ex-URSS	<b>7,50</b>	<b>5,66</b>	
Países en desarrollo	<b>33,34</b>	<b>40,58</b>	

Fuente: FMI y Banco Mundial, 1994

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 de las instituciones en relación a los gobiernos, los ciudadanos y las Naciones Unidas; y tres, en las modalidades de participación de la sociedad civil en las operaciones del Banco y del FMI.

1.- **Ponderación de voto.** El actual sistema no garantiza una representación justa de los diferentes países -particularmente de los países en desarrollo, que en

palabras del G-24 están subrepresentados- 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 del veto de las “mayorías especiales”.<sup>14</sup>

Entre los posibles criterios de ponderación a tomar en cuenta el más democrático es sin duda el de población.<sup>15</sup> (Ver gráfico 2). Pero se deben incluir 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.<sup>16</sup>

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 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, lo cual hace 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, el PNB debiera calcularse según las paridades del poder adquisitivo (PPA) y no según los tipos de cambio hasta ahora utilizados. Estos últimos sobrevaloran 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

*Se deben incluir  
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.*

<sup>14</sup> 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.

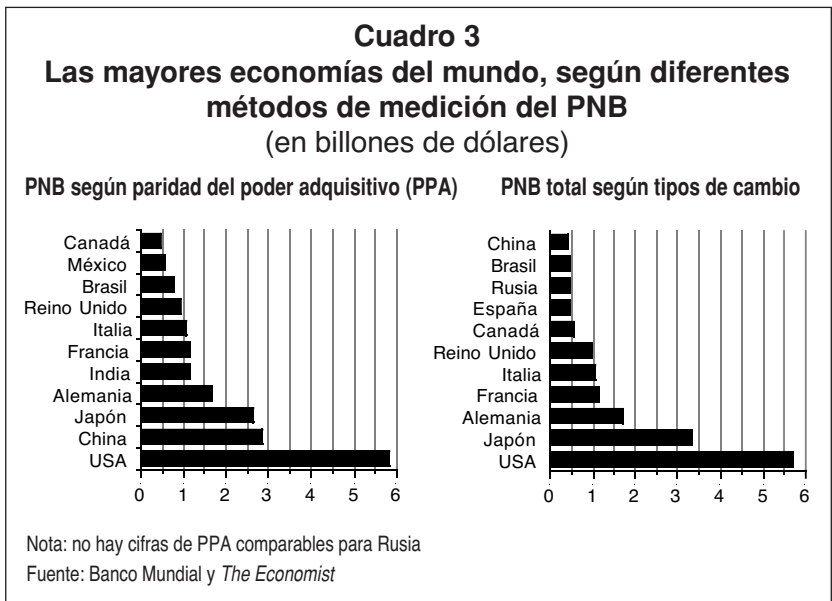
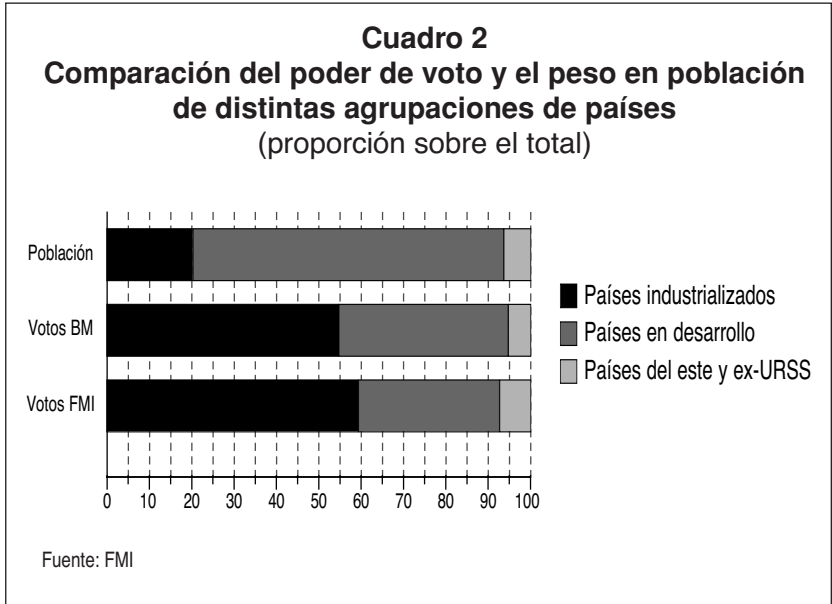
<sup>15</sup> Ver las reglas de ponderación de voto sugeridas para la Asamblea General de la ONU por el Centro de Investigación para la Paz 1994, p. 10.

<sup>16</sup> Un ejemplo de estos ajustes es el sistema de voto ponderado del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

<sup>17</sup> Ver “Chinese Puzzle...”, p. 75, Goulde y Schultze 1992, y FMI 1993a.

<sup>18</sup> La principal limitación del PPA es que hasta ahora la ONU 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.

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.



2.- **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 de ambas entidades. 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.<sup>19</sup>

La rendición de cuentas afecta, de forma especial, a las relaciones entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de Naciones Unidas. El FMI y el Banco Mundial 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, particularmente el Consejo Económico y Social (ECOSOC).<sup>20</sup>

Además, los órganos de Naciones Unidas deberían supervisar las operaciones de ambos, de forma que su actuación no discurra por derroteros distintos —o por lo menos no opuestos— a los de otras agencias y órganos de Naciones Unidas, o a las estrategias internacionales de desarrollo de esta organización mundial. Ello exigiría, probablemente, una profunda revisión de los Acuerdos Especiales que ambas instituciones firmaron con Naciones Unidas en 1947, los cuales constituyeron una virtual “declaración de independencia” respecto a la ONU.<sup>21</sup>

3.- **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 ONGs, 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 BM y el FMI 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 ONGs.

*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.*

## **Referencias bibliográficas**

– 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.

<sup>19</sup> Udall 1994b.

<sup>20</sup> Childers y Urquart 1994.

<sup>21</sup> Teitelbaum 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.
- 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.
- 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.
- GERSTER, Richard (1994) “Un nuevo marco de responsabilidades para el Fondo Monetario Internacional”, en Cavanagh *et alii* 1994.
- 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.
- GRIFFIN, Keith y Azizur Rahman (1992) *Globalization and the developing world. An essay on the international dimensions of development in the* - GRIFFITH-JONES, Stephany con Vassili Papageorgiou (1993). “Globalisation 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.
- HELD, David (ed.) (1993) *Prospects for democracy. North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press.

- \_\_\_\_\_ (1994) “La democracia hoy: ¿Hacia un orden cosmopolita?”, en *Debats* n° 49, septiembre de 1994.
- PNUD (1992) *Desarrollo humano. Informe 1992*. Bogotá: PNUD/Tercer Mundo
- \_\_\_\_\_ (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica
- SANAHUJA, José Antonio (1994) *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.
- 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 Comittee on development, agosto.
- TOBIN, J. (1992) “Tax the especulators”, 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.

<b>PRESENTACION</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

---

## **MONOGRAFICO**

<b>Democratización del sistema internacional</b>	<b>11</b>
--	-----------

<b>I. Las Naciones Unidas ante los desafíos globales</b>	<b>11</b>
--	-----------

*Mario Zamorano*

<b>II. El sistema mundial y las Naciones Unidas</b>	<b>17</b>
---	-----------

*José M. Tortosa*

<b>III. ¿Cómo se protegen los valores ciudadanos universales?</b>	<b>25</b>
---	-----------

*Vicent Martínez Guzmán*

<b>IV. Posibilidades y límites de la democracia internacional</b>	<b>38</b>
---	-----------

*V. Domingo García Marzá*

<b>V. Globalización y democracia: propuestas para democratizar las instituciones financieras internacionales</b>	<b>49</b>
--	-----------

*José Antonio Sanahuja*

<b>VI. Guerras institucionales. Los problemas de la democracia polaca</b>	<b>62</b>
---	-----------

*Mercedes Herrero de la Fuente*

<b>VII. La Unión Europea frente al reto de la democracia con bienestar social</b>	<b>74</b>
---	-----------

*Juan Torres López*

---

## **DEBATE**

<b>Objeción e insumisión: un debate abierto</b>	<b>85</b>
---	-----------

*Xavier Rius Sant*

---

## **RESEÑAS DE LIBROS**

**Revolución en la revolución. China, del maoísmo a la era de la reforma, de Enrique Fanjul / La crisis del Estado socialista.**