

QUINTA SECCIÓN
GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA GLOBAL

CONTINUIDAD Y ACENTUACIÓN DE LA CRISIS EN LA ARQUITECTURA MONETARIA, FINANCIERA Y COMERCIAL INTERNACIONAL

JAIME ESTAY*

En el presente capítulo se revisan algunos de los principales problemas presentes en la arquitectura internacional de las finanzas y del comercio —actualizando nuestro análisis previo (Estay, 2012)—, bajo el argumento central de que dicha arquitectura se mantiene sumida en una profunda crisis, que se arrastra desde hace ya tiempo, y frente a la cual las medidas tomadas a nivel multilateral han sido claramente insuficientes.

Para ello, en un primer apartado centraremos la atención en el funcionamiento económico a nivel sistémico, para revisar después la situación actual del orden financiero y monetario internacional, y concluir con lo relativo al orden comercial.

EL DETERIORO ECONÓMICO GLOBAL

Si bien principalmente nos interesa destacar los graves problemas presentes en la arquitectura monetaria, financiera y comercial internacional, resulta obligado ubicar dichos problemas en el contexto del funcionamiento del sistema mundial en el cual, por cierto, más allá de lo que a continuación destacaremos en relación al ámbito económico, está atravesado por profundas crisis, como son la energética, la alimentaria y la ambiental.

En lo que respecta al ámbito económico, son dos las tendencias generales que interesa reseñar, una relacionada al desenvolvimiento de la actividad económica, y la otra referida a los cambios que han venido ocurriendo

* Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, y profesor emérito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial.

en la posición relativa de los países y regiones como resultado de ese des-
envolvimiento.

En lo que se refiere a la actividad económica, en la gráfica 1 se presentan —para lo que va del presente siglo— cifras del crecimiento, tanto de la producción mundial y el comercio internacional como de la producción de los países desarrollados, los países atrasados y China.

En las cifras de la gráfica, referidas al total mundial de la producción y el comercio, se observa tanto el profundo deterioro ocurrido en 2009 —con un crecimiento cero en el PIB mundial y una caída de más de 10% en el comercio internacional—, como el crecimiento lento y a la baja que ha estado presente en el periodo posterior, todo lo cual contrasta con los años previos al estallido de la crisis mundial en 2008, y da cuenta de la continuidad hasta hoy de la crisis mundial iniciada en ese año, la cual ha tenido expresiones también en otros ámbitos del funcionamiento económico, tales como el desempleo, el déficit y endeudamiento público, y la inestabilidad financiera y cambiaria.

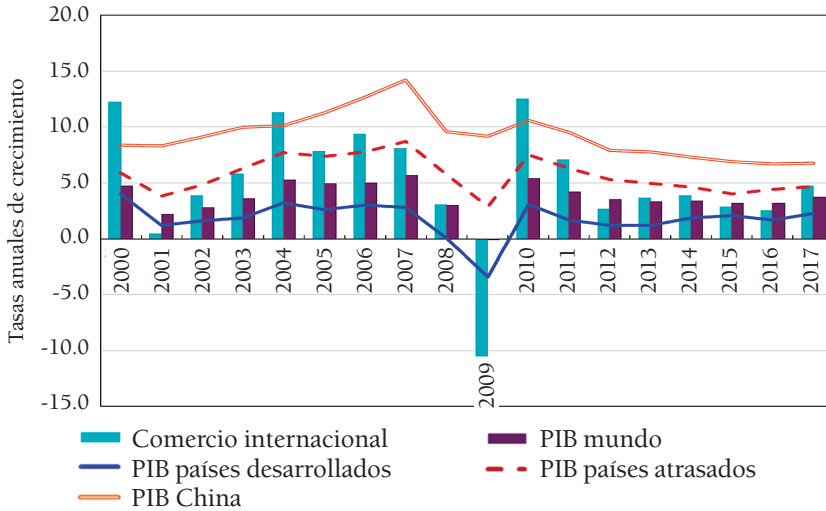
En la misma gráfica se ve claramente la mayor fuerza con que el deterioro económico ha golpeado a los países desarrollados en comparación con los atrasados y, como es sabido, dentro de los primeros los mayores impactos se han dado en Europa, en particular en la zona euro, en la cual las tasas de desempleo se han mantenido en niveles superiores al 10%, con casos extremos como los de Grecia y España, donde dichas tasas han alcanzado niveles superiores al 26%, y en los cuales para diciembre de 2016 dichas tasas eran de 24% y de 20%, respectivamente.

Así también, en la gráfica se ve que, para todo lo que va del presente siglo, las tasas de crecimiento de China han sido notablemente superiores a las del promedio de los países atrasados, alcanzando más de 9% en el año 2009 —el de mayor caída, según ya mencionamos— y, si bien desde 2010 el crecimiento de la economía china ha ido disminuyendo, aún así éste sigue siendo muy superior al del promedio de los países desarrollados y los atrasados.

Ese comportamiento diferenciado entre los países desarrollados y los atrasados, y dentro de éstos de China, como tendencia sostenida a lo largo del tiempo que está presente desde las últimas décadas del siglo XX, ha ido arrojando cambios importantes en la estructura piramidal de países y grupos de países en la economía mundial. Al respecto, en la gráfica 2 se presentan cifras referidas a la distribución porcentual de la producción mundial, las exportaciones globales y los ingresos totales de inversión extranjera directa, entre los países desarrollados y los atrasados.

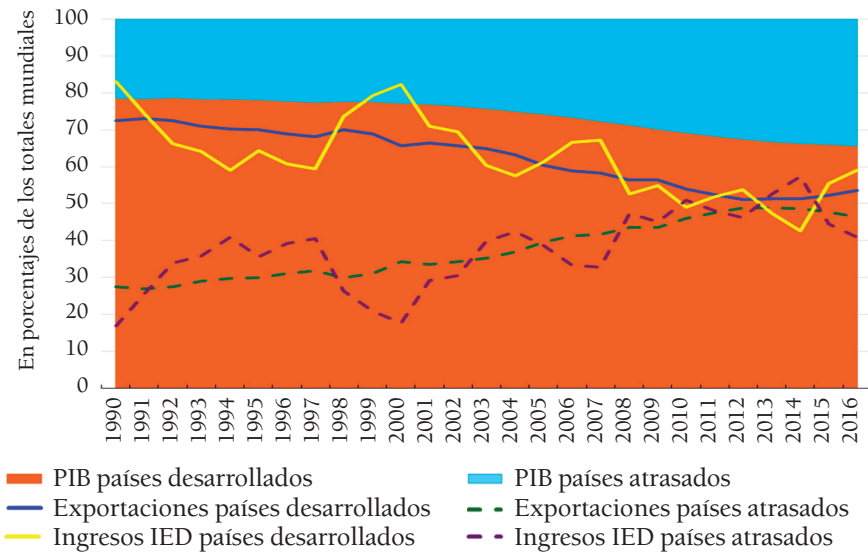
Para esas tres variables, al igual que ocurre con otras que pudieran agregarse, hay una clara tendencia a la baja en la participación de los países

GRÁFICA 1
COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN GLOBAL
Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL



FUENTE: FMI, perspectivas de la economía mundial, varios números.

GRÁFICA 2
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS
Y LOS ATRASADOS EN LOS TOTALES MUNDIALES



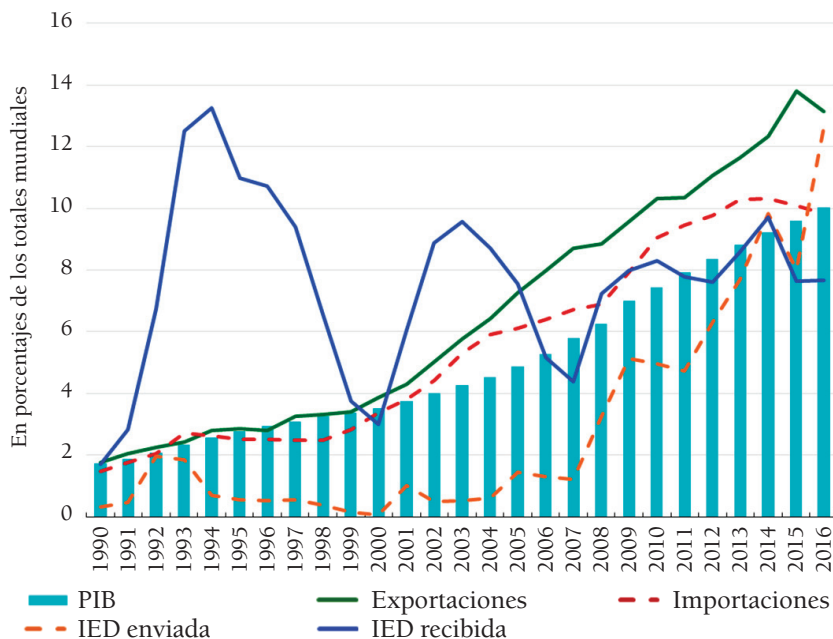
FUENTE: UNCTAD, base de datos de UNCTADStat.

desarrollados, con el consiguiente incremento de participación de los países atrasados. Si se compara la situación de 1990 con la de 2016, los porcentajes del total correspondientes a estos últimos, pasan de 22 a 35% en PIB, de 27 a 46% en las exportaciones mundiales y de 17 a 41% en los ingresos de IED, con una participación máxima de esos países en 2014, en que ésta alcanzó 49% en las exportaciones y 57% en los ingresos de IED.

Esa mayor presencia de los países atrasados en la economía mundial ha estado claramente encabezada por China, cuyas altas tasas de crecimiento económico mencionábamos en párrafos anteriores. Al respecto, en la gráfica 3 se presentan cifras referidas a la participación de ese país en el total mundial de la producción de las exportaciones e importaciones y de los flujos de salida e ingreso de IED.

Para 1990, dicha participación era inferior al 2% para todas esas variables, con el caso extremo de los flujos de salida de IED, en que la cifra para ese año era de 0.3%. Veintiseis años después, en 2016, la participación de China en dichos flujos fue de 12.6%, en tanto que su participación fue de 13.2 en la IED recibida, de 10% en la producción mundial y de 13.2 y 9.8% en las exportaciones y en las importaciones mundiales, respectivamente.

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE CHINA EN LOS TOTALES MUNDIALES



FUENTE: UNCTAD, base de datos UNCTADStat.

Los cambios en proceso que hemos destacado respecto del peso relativo de la economía china y del conjunto de países atrasados en la economía mundial, al igual que la continuidad del deterioro económico global presente desde hace ya una década, a nuestro juicio son rasgos centrales del actual escenario económico internacional, cuyo desenvolvimiento ha empujado a un claro deterioro a la arquitectura institucional presente en dicho escenario, la cual se ha mostrado incapaz de ajustarse para hacer frente a las tendencias y problemas que hoy exigen su reestructuración.

LA CRISIS NO RESUELTA EN EL ORDEN Y LA ARQUITECTURA FINANCIERO-MONETARIA Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El estallido y desenvolvimiento del deterioro económico mundial, que hemos reseñado en los párrafos anteriores, ha puesto claramente al descubierto lo endeble y agotado de las bases de dicho funcionamiento, quedando en evidencia un conjunto de problemas y tendencias claramente negativas sobre las cuales se asienta desde hace décadas el orden monetario, financiero y comercial internacional presentes en dichas bases.

En lo que respecta a los contenidos monetario-financieros del actual orden económico internacional, en su deterioro han influido problemas cuya gestación lleva ya varias décadas, entre los cuales interesa destacar los siguientes:

- Las consecuencias generadas por la llamada “apertura de la cuenta de capitales” que se ha venido concretando en las distintas economías y en el plano internacional, la cual ha significado una profunda y amplia disminución de barreras a la libre movilidad del capital, intensamente aprovechada por las mayores economías y los grandes capitales, a los que se les han otorgado todas las facilidades imaginables para su libre despliegue. En particular, dichas facilidades han incluido a los flujos financieros, y dentro de éstos a los capitales especulativos, reduciendo todo tipo de regulaciones y, con ello, multiplicando la capacidad de dichos flujos para generar, amplificar y transmitir graves desequilibrios no sólo en el ámbito de las finanzas, sino en el conjunto del funcionamiento económico.
- El desempeño de las llamadas “Instituciones Financieras Internacionales” (IFI) y en particular del Fondo Monetario Internacional, que desde hace ya mucho han fallado por completo en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, se constituyeron más bien en factores de imposición de las condiciones que han dado lugar a las

crisis y a su rápida difusión. Tanto en la drástica disminución de regulaciones al despliegue global del capital, como en la laxa aplicación de las regulaciones todavía existentes, así como en las exigencias de apertura de los países atrasados y en la inacción frente a los desequilibrios de los países desarrollados, dichas instituciones han tenido una muy clara responsabilidad; y a ello se ha agregado su reiterada incapacidad de previsión, prevención y respuesta en cada crisis, así como los conocidos criterios de condicionalidad en el otorgamiento de financiamientos, que además usualmente han sido insuficientes, tardíos y poco concesionales.

- Los profundos problemas presentes desde hace ya tiempo en la base monetaria de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales sustentada en el dólar, se han mantenido sin mayores cambios a pesar de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, formalizada desde hace ya casi cinco décadas, al declararse en 1971 la inconvertibilidad del dólar a oro. Esa permanencia sin respaldo del dólar como moneda internacional, a pesar de los grandes déficit externos, la enorme deuda pública y las graves dificultades de funcionamiento interno de la economía emisora, desde hace tiempo se ha constituido en una causa estructural de problemas y desequilibrios de la economía internacional, trasladando hacia ésta tanto los desequilibrios de la economía estadounidense como los impactos de las políticas aplicadas en dicho país.

Esos tres problemas se han constituido en fuente de una profunda crisis en el orden monetario y financiero internacional, teniendo todos ellos graves efectos no sólo sobre dicho orden en general, constituyéndose en factores recurrentes de profundos desequilibrios y rupturas, sino en particular sobre las formas de inserción y los márgenes de acción de los países atrasados en la economía internacional, incluidos los latinoamericanos y caribeños.

Si bien tanto en los debates sobre las causas y contenidos de la crisis como en las acciones que se han venido discutiendo y en parte decidiendo en distintos ámbitos, según veremos algunos de los problemas recién señalados se han constituido en objeto de atención, lo que interesa destacar es que el tratamiento dado a dichos problemas ha sido notoriamente dispar y con escasos resultados en los ámbitos multilaterales de discusión gubernamental sobre la crisis.

De esos ámbitos, el que se ha constituido en el espacio principal de definición de respuestas intergubernamentales frente a la crisis es el Grupo de

los 20 (G20),¹ el cual aunque empezó a funcionar en diciembre de 1999 en el marco de la crisis asiática para discutir temas relevantes de la economía mundial (realizando desde ese entonces reuniones anuales de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Banca Central, a raíz de la crisis mundial iniciada en 2008) ha venido funcionando además a través de reuniones Cumbre, habiendo celebrado doce de ellas desde ese entonces, con la treceava cumbre programada para realizarse el 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2018 en Argentina.

El G20 se ha definido como un foro de cooperación y consultas, pero en dicho grupo no sólo se han ido coordinando las medidas de política económica interna de los países miembros frente a la crisis (que, por ese sólo hecho, se transforman en un cuasi mandato de medidas a tomar para los países no miembros), sino que también se han ido tomando acuerdos sobre la arquitectura financiera internacional; y en particular sobre la estructura, recursos, formas de funcionamiento y tareas a desarrollar para las actuales IFI, e incluso se han dado “instrucciones” a la OMC para concluir la Ronda de Doha, objetivo este último —que según retomaremos posteriormente—, no ha podido cumplirse por los graves conflictos que hasta la fecha persisten en las negociaciones de dicha Ronda.

Por el papel principal que ante la crisis ha asumido el G20, la atención de especialistas y medios de comunicación ha estado puesta en sus reuniones y en los acuerdos y planes de acción que de allí han surgido. Sin embargo, además de referirnos a las definiciones anticrisis tomadas desde el G20 desde 2008 a la fecha, interesa destacar (para el bienio 2008-2009) otro espacio de discusión de estrategias y acciones frente a la crisis mundial, fue la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya presidencia puso en marcha un proceso de evaluación y formulación de propuestas acerca de la crisis.

Atendiendo al acuerdo plasmado en la Declaración final de la Cumbre de Doha sobre Financiamiento del Desarrollo, realizada en Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, el presidente de la Asamblea General de la ONU en ese entonces, Miguel D’Escoto, convocó a una Conferencia de Alto Nivel para abordar el tema de la crisis y estableció una Comisión de Expertos encargada de examinar el funcionamiento del sistema financiero mundial, incluidos órganos como el Banco Mundial y el FMI, y de sugerir medidas que podrían adoptar los Estados miembros de la organización para lograr un orden económico mundial más sostenible y justo.

¹ El G20 lo componen la Unión Europea, como bloque, y diecinueve países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

Dicha Comisión, que estuvo presidida por Joseph Stiglitz y sus restantes miembros procedían de Japón, Europa Occidental, África, América Latina y Asia meridional y oriental, tuvo su reunión inaugural el 5 de enero de 2009; en abril de ese año presentó un conjunto de Recomendaciones (Stiglitz *et al.*, 2009) referidas a la transformación de la estructura económica global para superar la crisis económica mundial y evitar su repetición, y en septiembre del mismo año presentó su Informe Final (Stiglitz *et al.*, 2009a).

Utilizando dichas Recomendaciones como uno de sus insumos, en junio de 2009 se realizó la “Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo”, convocada por el presidente de la Asamblea General, cuyos acuerdos quedaron plasmados en el documento final de la Conferencia.

Tanto en ese documento final de la Conferencia, como en las Recomendaciones y el Informe Final del grupo de expertos, a pesar de diferencias de énfasis entre lo plantado por el grupo y el documento de la Conferencia, se identificaron problemas y algunas propuestas de solución que en las discusiones y acuerdos del G20 han estado ausentes, o cuya presencia ha sido claramente marginal, de los cuales interesa destacar:

- Lo referido al espacio multilateral, desde el cual deberían definirse las estrategias y acciones internacionales frente a la crisis. Tanto en el documento final de la Conferencia de la ONU como en lo planteado por la Comisión de Expertos, se insiste en que el ámbito más apropiado es el de las Naciones Unidas, lo que permitiría la participación de todos los miembros de la ONU en la toma de decisiones, que por su naturaleza están llamadas a impactar al conjunto de la economía mundial. Por el contrario, según ya se mencionó el G20 se asumió desde 2008 como el espacio de gestión de la crisis global e incluso en los acuerdos de la Cumbre de ese grupo realizada en Pittsburgh se asignó explícitamente el rol de “foro principal de nuestra cooperación económica internacional” (G20, 2009), lo cual si bien implica una ampliación respecto del G7 y, por tanto, un reconocimiento de la mayor presencia global de algunos países de los llamados “emergentes” y la posibilidad para éstos de participar en las discusiones y decisiones sobre la crisis, dista mucho de abarcar al conjunto de países del mundo que son los que han venido sufriendo los efectos de la crisis.
- Creación o recuperación de espacios para que los países—y en particular los atrasados— desarrollen sus propias políticas internas frente a los problemas monetarios y financieros globales, y para revertir la actual ausencia de límites ante la acción del gran capital internacional. En tal sentido, por parte de la Comisión de Expertos, y en menor me-

dida en el texto final de la Conferencia de la ONU, se plantea la necesidad de mayores espacios para esas políticas, a través de medidas como: el acentuar la regulación de filiales de empresas extranjeras, reformar las políticas de banca central, nuevos mecanismos para una efectiva reestructuración de la deuda externa y para procesar las controversias sobre inversiones transfronterizas, y priorizar tanto la cooperación regional y subregional como la cooperación Sur-Sur,² temas todos estos que desde hace tiempo están presentes en distintos ámbitos de los países atrasados y en las exigencias de diferentes gobiernos de esos países en foros internacionales. Pese a lo anterior, la generación de mayores espacios para el ejercicio de políticas económicas y la aplicación que ello supondría de medidas como las recién mencionadas, han estado por completo ausentes en las acciones definidas en el G20 a lo largo de sus doce reuniones cumbre.

- La reforma de la actual arquitectura institucional en el espacio económico y financiero internacional. En el ámbito de las Naciones Unidas, y en particular en los documentos de la Comisión de Expertos, dicha reforma ocupó un lugar destacado en las propuestas de acción ante la crisis e incluyó dos tipos de medidas: por una parte, la creación de nuevos organismos, que consistirían en un Consejo de Coordinación Económica Mundial —el cual sería “un foro global representativo para tratar de manera comprensiva áreas de preocupación en el funcionamiento del sistema económico global”, tendría “un nivel equivalente al de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU” y podría constituir “una alternativa democráticamente representativa al Grupo de los Veinte”—, una Autoridad de Regulación Financiera Global y una Autoridad de Competencia Mundial; y, por otra parte, una reforma profunda “de la gestión, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones de Bretton Woods y otras instituciones no representativas que han llegado a desempeñar un papel en el sistema financiero mundial” y, desde luego, una revisión radical de la condicionalidad que acompaña al otorgamiento de créditos de esas instituciones (Stiglitz *et al.*, 2009).

En el ámbito del G20, los planteamientos y acuerdos respecto de la reforma de la actual arquitectura económica y financiera internacional han

² En el documento de Recomendaciones de la Comisión de Expertos, los mayores espacios de política económica deberían apuntar a “marcos normativos que los ayuden a protegerse de los fallos de los regímenes reguladores y los fallos macroeconómicos de países importantes desde el punto de vista estructural”, así como a la recuperación de su capacidad “para administrar sus cuentas de capital y sus sistemas financieros” (Stiglitz *et al.*, 2009).

sido mucho más limitados, tanto en relación a la creación de nuevas instituciones como respecto al funcionamiento de las ya existentes (G20, 2009). En relación a nuevas instituciones, lo único que el G20 ha acordado es la ampliación de países participantes en el Foro de Estabilidad Financiera, llamarlo Consejo y asignarle algunas funciones adicionales de coordinación.

En lo que respecta a las actuales IFI, a pesar del reconocimiento generalizado que existe respecto a los graves problemas de pertinencia, credibilidad y eficacia sobre todo del FMI, que tienen como base —entre otros elementos— a los principios e intereses que lo guían, a sus formas de organización y funcionamiento, a las acciones que él ha ejercido sobre los países que están bajo su tutela y a los errores cometidos por esa institución frente a las crisis, las decisiones del G20 han situado claramente al Fondo como un favorecido directo por varios de los acuerdos tomados sobre todo en la Cumbre en Londres de abril de 2009, empujando a un relanzamiento de esa institución al multiplicar por varias veces sus recursos,³ al darle un rol principal en la elaboración de propuestas para corregir los graves problemas de una arquitectura financiera internacional que el propio Fondo ayudó a generar, y al asignarle un papel central en el manejo de la crisis.

En el Documento final de la Cumbre del G20 de Londres en 2009, así como en la siguiente Cumbre realizada en Toronto en junio de 2010, ese fortalecimiento del FMI se acompañó con la enumeración de algunas consideraciones genéricas y el anuncio de unas pocas medidas específicas —claramente insuficientes respecto de la profunda reestructuración a la que las IFI deberían ser sometidas—, con lo cual se buscó “incrementar la credibilidad y la responsabilidad de las instituciones a través de una mejor supervisión estratégica y toma de decisiones”: introducir nuevas reformas en el sistema de cuotas del FMI; dar una mayor participación a los gobernadores del Fondo y aumentar la rendición de cuentas del organismo; aplicar las reformas ya acordadas y recibir nuevas propuestas sobre la representación en el Banco Mundial; elegir a los directores y cúpulas directivas de esos organismos “a través de un proceso de selección abierto, transparente y basado en los méritos”; y “avanzar hacia un nuevo consenso global sobre los valores esenciales y los principios que fomentarán una actividad económica sostenible” (G20, 2010).

De esas medidas, lo único que se ha concretado es el traslado de poco más de un 6% de los votos en el FMI desde los países “sobrerrepresentados” ha-

³ En el documento final de dicha Cumbre, se incluyen (G20, 2009): “Los acuerdos que hemos alcanzado hoy para triplicar los recursos a disposición del FMI hasta los 750 mil millones de dólares [y] apoyar una nueva partida de Derechos Especiales de Giro (DEG) de 250 mil millones de dólares”.

cia otros países, principalmente los BRICS⁴ y en especial China,⁵ a lo que se agrega que los criterios de condicionalidad del FMI en el otorgamiento créditos siguen plenamente vigentes, como han podido constatar las poblaciones de distintos países europeos que desde el estallido de la crisis fueron sujetos a los programas de ajuste que de sobra hemos conocido en América Latina, todo ello a pesar de que ya desde el documento final de la Cumbre de 2008, el G20 declaró que “instamos la revisión ya en curso (por parte del FMI, JE) de sus instrumentos y servicios para garantizar la flexibilidad” (G20, 2008), y a pesar también de la supuesta reforma de sus mecanismos de crédito y condicionalidad que fue anunciada por el Fondo desde marzo de 2009.⁶

- La base monetaria de funcionamiento de la economía internacional y el papel que en ella juega el dólar, tema éste que más arriba hemos identificado como uno de los problemas de fondo y de larga data en el orden económico internacional. En tal sentido, tanto el documento de la Conferencia de Alto Nivel y especialmente los de la Comisión de Expertos, abordan con bastante énfasis el tema:
 - En el Documento de la Conferencia (Asamblea General de la ONU, 2009), se plantea que “La crisis ha llevado a algunos Estados a intensificar sus llamamientos a que se reforme el sistema mundial de reservas y se corrijan sus deficiencias. Reconocemos los llamamientos hechos por numerosos Estados a que se examine más a fondo si sería viable o aconsejable introducir un sistema de reservas más eficiente y que se examine asimismo la posible función de los DEG

⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁵ A pesar de ese traslado, en la actualidad Estados Unidos posee el 16.5% de los votos, con lo que mantiene su capacidad de veto en las decisiones que requieren 85% del total, ocupando Japón el segundo lugar en porcentaje de votos, en tanto que China pasó del sexto al tercer lugar—de 3.8 a 6% del total—y, en el otro extremo, los votos sumados de 50 países—en su mayoría asiáticos, africanos y caribeños— alcanzan un 2% del total. En lo que se refiere al Grupo Banco Mundial, la redefinición de votos en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF, que es la institución más grande de las cinco que forman dicho Grupo— implicó un traslado de 3.1 del total, con el resultado de que en la actualidad Estados Unidos con un 16.3% de los votos mantiene su capacidad de veto respecto de cualquier modificación del Convenio Constitutivo, Japón ocupa el segundo lugar y China tiene el tercer lugar con 4.5% de los votos, en tanto que, en el otro extremo, los votos sumados de 40 países alcanzan un dos por ciento.

⁶ Dicha reforma fue anunciada por el FMI el 24 de marzo de 2009, y según información del propio organismo (FMI 2009), los principales elementos de la reforma —escasamente cumplida— eran: modernizar la condicionalidad; línea de crédito flexible; fortalecimiento de los acuerdos *stand-by*; duplicación de los límites de acceso al financiamiento; simplificar las estructuras de costos y vencimientos; simplificar el abanico de servicios financieros; y, reforma de los servicios para los países de bajo ingreso.

(Derechos Especiales de Giro, JE) en cualquier sistema de este tipo y las funciones complementarias que podrían tener diversos mecanismos regionales. También reconocemos la importancia de lograr un consenso en lo que respecta a los parámetros de este tipo de estudio y su aplicación. Reconocemos que existen iniciativas regionales y subregionales nuevas y antiguas de cooperación en el ámbito económico y financiero para afrontar, entre otras cosas, los problemas de sus miembros relacionados con la falta de liquidez y con los desequilibrios de la balanza de pagos a corto plazo”.

- Por su parte, en las Recomendaciones de la Comisión de Expertos (Stiglitz *et al.*, 2009) se dice que “las dificultades que entraña el uso dominante de una única moneda nacional como moneda de reserva internacional son bien conocidas por lo que se propuso como solución la creación de un sistema mundial de reservas. Este sistema podría basarse en la ampliación de la función de los derechos especiales de giro, con emisiones periódicas o ajustadas cíclicamente en función del volumen de las acumulaciones de reservas”. Y a continuación, se agrega: “Los riesgos de inestabilidad, la tendencia deflacionista y la posible acumulación de la deuda en un sistema de reserva basado en un solo país se reconocen desde hace tiempo. En cualquier caso, la crisis del actual sistema de reservas, y los problemas que han surgido en el actual sistema de reservas como resultado de ella, han convertido la reforma en una necesidad imperiosa”.

Por el contrario, en las declaraciones y acciones del G20 hay una notoria ausencia de cualquier mención respecto del papel del dólar, e incluso las escasas referencias que ha habido respecto a la necesidad de fortalecer el Sistema Monetario Internacional (SMI), en las declaraciones finales de las distintas Cumbre, son ambiguas y difícilmente apuntan a alguna revisión importante de los problemas de fondo presentes en el dicho sistema, limitándose a repetir que es necesario avanzar hacia “un sistema monetario internacional más estable y resiliente”, sin referencia alguna a cambios en la base monetaria del sistema, lo cual ha incluido el mantener el rol marginal de los Derechos Especiales de Giro en la liquidez mundial, limitándose casi únicamente a incluir a partir de 2016 al renminbi chino en la cesta de monedas que sirve de base para definir el valor de los DEG.⁷

⁷ Con dicha inclusión, las ponderaciones para definir el valor de los DEG son de 41.73% para el dólar de Estados Unidos; 30.93% para el euro; 10.92% para el renminbi chino; 8.33% para el yen japonés; y 8.09% para la libra esterlina.

Esa ausencia de referencias en las declaraciones finales de las Cumbres del G20 a posibles modificaciones en el papel del dólar como moneda internacional, por cierto se ha acompañado no sólo con propuestas de modificación como las ya mencionadas en el ámbito de la Asamblea General de la ONU, sino incluso con declaraciones explícitas de distintos miembros del propio G20, sobre todo en los años inmediatos posteriores al estallido de la crisis mundial respecto de la necesidad de cambiar la base monetaria de funcionamiento de la economía internacional: en marzo de 2009, el presidente de Rusia Dmitry Medvedev (2009), llamando a discutir la opción de “una moneda supranacional”;⁸ el gobernador del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan (2009), en ese mismo mes, destacando “la vulnerabilidad intrínseca y los riesgos sistémicos en el actual sistema monetario internacional” y proponiendo “la creación de una moneda de reserva internacional que esté desconectada de las naciones y sea capaz de permanecer estable en el largo plazo”; y, en marzo de 2009 el grupo BRIC —sin la incorporación aún de Sudáfrica— haciendo “un llamado para el estudio de la evolución del sistema monetario internacional, incluida la función de las monedas de reserva” (BRIC 2009), y planteando en los documentos finales de sus dos primeras reuniones Cumbre la “necesidad de un sistema monetario internacional estable, predecible y más diversificado”.⁹

A diferencia del escaso o nulo tratamiento en relación a los problemas que hemos señalado, desde la primera de sus reuniones Cumbre, el G20 asumió como objeto principal de su actividad la “reforma de los mercados financieros”, elaborando en esa y las siguientes reuniones distintos “principios”, “planes de acción” y “reportes de avance” referidos a dicha reforma, e identificando un conjunto de ámbitos sobre los cuales era necesario actuar para supuestamente generar una nueva y más sólida arquitectura financiera internacional, entre ellos: el bajo nivel promedio, la dispersión y la muy laxa aplicación de las regulaciones sobre los sistemas bancarios; la insuficiente estandarización del tratamiento de los mercados de derivados y la

⁸ En el mismo texto que estamos citando, Medvedev proponía retirarle al FMI algunas de sus funciones en los siguientes términos: “Creemos que [se] debe considerar si no sería práctico transferir algunas de las siguientes funciones a otras estructuras supranacionales no asociados con el FMI: el seguimiento y establecimiento de un sistema de alerta temprana de crisis sobre la base de una actualización constante de evaluación de los riesgos sistémicos; actuar como un prestamista de última instancia; el seguimiento de la aplicación del Marco de Normas Regulatorias Universales; actuar como el emisor de una moneda de reserva mundial”.

⁹ En el Comunicado Final de su segunda Reunión Cumbre, los BRIC además anunciaban que buscarían “arreglos monetarios regionales” y que estudiarían “la viabilidad de la cooperación monetaria, incluyendo acuerdos de pago en moneda local en el comercio entre nuestros países” (BRIC, 2010), cuestiones éstas en las cuales efectivamente han ido avanzando en los siguientes años.

necesidad de una mayor regulación sobre esos mercados; la falta de un tratamiento especial y uniforme respecto de las llamadas “instituciones de importancia sistémica”; la ausencia de un marco internacional de mecanismos de quiebras —llamadas “resoluciones”— bancarias; el insuficiente intercambio de información entre las agencias de supervisión y regulación financiera; la actuación de las llamadas “jurisdicciones no cooperativas”; la corrección del desempeño y resultados de las agencias calificadoras de riesgos; y, la necesidad de normar el desempeño de la llamada “banca a la sombra”, que se refiere a aquellas entidades financieras no bancarias que funcionan sin estar sujetas a las regulaciones de los bancos.

Si bien no presentaremos aquí un balance de lo ocurrido en cada uno de esos ámbitos, ni del avance general de la “reforma de los mercados financieros”, cabe destacar que, transcurrido ya un decenio desde que el G20 anunció dicha reforma, los resultados son variados, con algunos ámbitos en los cuales se han logrado avances y otros en los cuales dichos avances han sido notoriamente escasos o inexistentes, sobre todo cuando se trata de posibles afectaciones a países desarrollados, a los mayores intermediarios financieros y a los grandes capitales que se mueven libremente en el espacio mundial.

Entre los avances logrados, el más destacado se refiere a las medidas acordadas internacionalmente por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea para reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos, conocidas como Basilea III,¹⁰ las cuales se adoptaron como respuesta a la crisis en diciembre de 2010 —para ser aplicadas gradualmente entre 2013 y 2019—, y se complementaron con medidas adicionales en diciembre de 2017, las cuales entrarán en vigor el 1 de enero de 2022 y se implantarán de forma progresiva a lo largo de cinco años.

Sin embargo, ese incremento ya acordado en la estructura regulatoria del sistema bancario global está hoy en duda, dada la oposición que Trump ha manifestado hacia el aumento de regulaciones, y por tanto hacia Basilea III, lo cual para la economía estadounidense se está traduciendo en una probable revocación de la Ley Dodd-Frank de 2010, aprobada durante la administración Obama, que estableció distintas restricciones hacia el sistema bancario de ese país. Dicha revocación, que hasta ahora ha avanzado tanto a través de dos órdenes ejecutivas de febrero de 2017, como por la aprobación de la “Ley de Opción Financiera” por la Cámara Baja en junio de ese año, implicaría un ruptura de los compromisos de Basilea III, que colocaría a la banca estadounidense en una posición de clara ventaja frente al resto del mundo empujando con ello a otros países a hacer lo mismo.

¹⁰ Los antecedentes de Basilea III son las medidas acordadas por dicho Comité de Supervisión Bancaria, tanto en 1988 —Basilea I— como en 2004, Basilea II.

*En lo que respecta al actual orden económico internacional en su contenido comercial,*¹¹ también es evidente la presencia de graves problemas que vuelven obligada la necesidad de balances críticos y propuestas alternativas, lo cual incluye el reconocimiento de profundos conflictos en la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio y, más en general, de la crisis en que ha estado sumida esa organización, cuya expresión más clara son los 16 años ya transcurridos desde el inicio de la Ronda de Doha en diciembre de 2001, la cual se esperaba que terminara en el año 2005, sin que hasta la fecha se hayan podido destrabar las negociaciones y concluirla.

Si bien son muchos los desacuerdos que han frenado la Ronda de Doha, provocando la crisis de la OMC, interesa destacar que una parte sustancial de ellos son conflictos “Norte-Sur”, los cuales, para fines de exposición pueden ser reunidos en tres grupos:

- Aquellos conflictos referidos al Trato Especial y Diferenciado (TED) y al vínculo entre comercio y desarrollo, principios éstos que desde hace ya mucho están incorporados en la OMC, y antes en el GATT, y que fueron profusamente reiterados en la Declaración Ministerial con que inició la Ronda de Doha, tanto respecto a la prioridad que en dicha Ronda tendrían las necesidades de los países atrasados, como a la atención que se daría a la aplicación del TED, respecto al cual en el párrafo 44 de la Declaración se planteaba:

44. Reafirmamos que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC. Tomamos nota de las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropiezan los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados. [...] convenimos en que se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.

A pesar de los compromisos plasmados al iniciar la Ronda de Doha, al extremo de que fue calificada como “Ronda del Desarrollo” y arrancó con el llamado “Programa de Doha para el Desarrollo”, a lo largo de ella dichos principios han estado claramente ausentes y, lejos de algún criterio de preferencialidad hacia los países atrasados, en términos generales lo que se ha impuesto —con unas pocas excepciones en puntos específicos para Países Menos Adelantados— es el criterio de reciprocidad y de trato igual entre los miembros de la Organización, por

¹¹ Para este apartado nos hemos apoyado en Estay (2018).

más desiguales que ellos sean, lo que ha generado permanentes reclamos de los países atrasados que exigen el cumplimiento de lo asumido al iniciar la Ronda y que efectivamente se avance en el TED, no sólo como tema específico de negociación, sino además como criterio a aplicar en las negociaciones de los demás temas de la agenda de Doha.

Al respecto, un ejemplo reciente es el documento presentado en julio de 2017 por el Grupo de los 90 —formado por los Países del Grupo Africano más los Países del Grupo ACP y los Países Menos Adelantados—, en el cual exponen que las propuestas para avanzar en el TED, conforme al párrafo 44 de la Declaración de Doha, han sido reiteradamente descartadas, y plantean un conjunto de mejoras específicas para los países en desarrollo en los distintos temas y acuerdos de la OMC, con la perspectiva de que dichos planteamientos se incorporaran en la onceava Conferencia Ministerial a celebrarse en Buenos Aires en diciembre de 2017. Dicho documento de inmediato fue duramente cuestionado por distintos países desarrollados —principalmente Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Australia y Canadá—, y lo planteado en él estuvo por completo ausente en la agenda de la Conferencia Ministerial.

- Desde la creación de la OMC, y después a lo largo de la Ronda de Doha, los compromisos asumidos en las negociaciones han tenido muy distintos grados de cumplimiento, presentándose al respecto un doble patrón. Por una parte, en aquellos compromisos que claramente benefician a los países desarrollados, altos grados y ritmos de cumplimiento, en temas tales como: los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, la liberalización del comercio de servicios en los sectores comprometidos, tratamiento de las inversiones relacionadas con el comercio, etc. Por otra parte, en los compromisos que benefician a los países atrasados, un patrón de no cumplimiento o de demoras en el cumplimiento de lo acordado, como ha ocurrido no sólo respecto al TED en general, sino también con lo referido al Acuerdo sobre Textiles y Vestido, a la reducción de escalonamientos arancelarios, a la flexibilización en la protección de patentes de medicamentos y, desde luego, a la reducción de subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados, tema éste que se mantiene hasta la fecha como fuente principal de diferencias y conflictos en la OMC.
- También desde la creación de la OMC y posteriormente a lo largo de la Ronda de Doha, ha habido dos posturas claramente opuestas respecto a la diversidad de temas a negociar y a la profundidad de los compromisos de liberalización para los distintos temas. Por una parte, teniendo como base al amplio conjunto de acuerdos plasmados en el

Acta de Marrakesh, con el cual inició actividades la OMC, los países desarrollados han mantenido la postura de empujar al máximo la liberalización en ámbitos de su interés, tanto a través de la profundización de los compromisos de apertura en temas ya asumidos total o parcialmente en la agenda de negociación, como a través de la incorporación de nuevos temas. Así, ya en la primera Conferencia Ministerial de la Organización en diciembre de 1996, esos países propusieron la inclusión de los llamados Temas de Singapur —inversiones, política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio—, logrando incorporar el de facilitación del comercio, respecto del cual en la Conferencia Ministerial de Bali en diciembre de 2013 se llegó a un acuerdo, el único logrado hasta la fecha en la Ronda de Doha. A ese primer intento han seguido muchos otros vinculados a diferentes temas: profundizar la liberalización —y, en varios casos, cambiar la modalidad de negociación— del comercio de servicios, de las compras gubernamentales y del comercio de productos no agrícolas, ampliar la protección sobre la propiedad intelectual y, más recientemente, incorporar lo referido al comercio electrónico y a la facilitación de las inversiones.

En lo que se refiere a los países atrasados, al poco tiempo de creada la OMC fue quedando en claro el enorme costo que para ellos tenía el cumplimiento de los acuerdos incorporados en el Acta de Marrakech, no sólo en términos estrictamente económicos, sino también en pérdida de capacidad y autonomía para definir políticas, lo que los llevó a plantear la necesidad de revisar los impactos que se derivaban de la aplicación de los acuerdos, y a rechazar la incorporación de más temas y obligaciones mientras eso no ocurriera, a lo que se fue agregando la exigencia de esos países para que efectivamente se cumplieran los acuerdos y compromisos que los favorecían.

La confrontación entre esas dos posturas ha estado claramente presente desde hace ya dos décadas, habiendo jugado un importante papel, tanto en el estancamiento general en que está sumida la OMC, como en el rotundo fracaso de distintas Conferencias Ministeriales —particularmente las de Seattle en diciembre de 1999 y la de Cancún en septiembre de 2003—, y en la falta de acuerdos sustanciales en las restantes conferencias, incluida la más reciente de Buenos Aires.

Lo ocurrido en la undécima Conferencia Ministerial realizada en Buenos Aires, es una clara expresión del tercer ámbito de conflictos que estamos mencionando. Por una parte, en dicha Conferencia, una vez más quedaron pendientes los temas sustantivos de la Ronda de Doha que interesan a los países atrasados, en particular lo referido tanto al

“componente del desarrollo” de la Ronda de Doha y al TED, como al tema agrícola, este último sin avances no sólo respecto de la “ayuda interna” en los países desarrollados, sino también en dos puntos más específicos: 1) principalmente por la rotunda oposición de Estados Unidos, no se acordó una solución permanente para los programas públicos de mantenimiento de existencias para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, asunto éste respecto del cual en la Conferencia Ministerial de Bali de diciembre de 2013 se acordó una solución transitoria, que debería haberse transformado en permanente en Buenos Aires; 2) no hubo avance alguno respecto de la operatividad del llamado Mecanismo de Salvaguardia Especial referido a la agricultura, que —según una de las decisiones tomadas en la Conferencia Ministerial de Nairobi de diciembre de 2015— autoriza a los países en desarrollo a elevar temporalmente los aranceles a fin de hacer frente a incrementos súbitos de las importaciones o caídas de los precios.

Por otra parte, en Buenos Aires, los países desarrollados no lograron —ni siquiera con el apoyo de algunos países atrasados encabezados por Argentina— imponer el avance que pretendían sobre comercio electrónico, tema éste que es del mayor interés de los gigantes de la tecnología, particularmente Google, Amazon, Facebook, Apple y Ali Baba, conocidos como “GAFA-A”, que a su actual control monopólico agregarían la concentración de las ganancias derivadas de la libre circulación transfronteriza de datos. La propuesta, de haber tenido éxito, habría significado la creación de un Grupo de Trabajo y el inicio a la brevedad de negociaciones sobre comercio electrónico en la OMC, con la consiguiente ampliación tanto de la ya abultada agenda de la Organización, como de los futuros compromisos y costos para la mayoría de los países atrasados. Algo semejante ocurrió con otra propuesta referida a la facilitación de las inversiones, también impulsada principalmente por países desarrollados, con la que se buscaba un pronto inicio de negociaciones sobre ese tema y que tampoco fue aceptada.

Ante el rechazo de esas dos propuestas —el 13 de diciembre de 2017, esto es, el último día de la Conferencia Ministerial—, sus impulsores emitieron dos Declaraciones. La primera, titulada “Declaración conjunta sobre el comercio electrónico”, fue firmada por 42 países más la Unión Europea, y en ella se anuncia que “nosotros, como grupo, iniciaremos juntos un trabajo exploratorio hacia las futuras negociaciones de la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio” (Varios países, 2017). La segunda Declaración, titulada “La facilitación de las inversiones para el desa-

rollo”, fue firmada por 43 países más la Unión Europea, y en ella los firmantes piden “que se inicien debates estructurados con el objetivo de elaborar un marco multilateral sobre la facilitación de las inversiones”, y anuncian que se reunirán “a principios de 2018 para examinar la manera de organizar nuestras actividades de divulgación y nuestros debates estructurados sobre este importante tema” (Varios países, 2017a).

Es probable que con ambas declaraciones, y en particular con la referida al comercio electrónico, se apunte a consolidar una estrategia que ha ido tomando fuerza desde hace ya algunas décadas, en la medida en que los países desarrollados han ido enfrentando crecientes dificultades para imponer en la OMC la agenda y los acuerdos que más convienen a sus intereses. Ante esas dificultades, dicha estrategia ha consistido en volcarse primero hacia la suscripción de “acuerdos comerciales regionales” —también llamados “acuerdos comerciales preferenciales”—, los cuales se han multiplicado rápidamente, y en los años más recientes hacia los “mega acuerdos” como: el TISA, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica —TPP— y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión —TTIP—, logrando con ello negociaciones y textos en ambientes más “propicios” que la actual OMC y plasmando en esos acuerdos compromisos de apertura de mayor amplitud y profundidad, los cuales podrían ser trasladados posteriormente al ámbito multilateral cuando las condiciones lo permitan.

En todo caso, al escenario de crisis de la OMC y de avance de acuerdos en espacios no multilaterales, en el periodo reciente se ha sumado el Brexit y sobre todo la estrategia comercial del gobierno Trump, que bajo la consigna de *América first* apunta a una oposición frontal no sólo al multilateralismo —complicando aún más el presente y futuro de la OMC—, sino también a los acuerdos y mega acuerdos, lo que hasta ahora se ha concretado con el retiro estadounidense del TPP y de las negociaciones del TTIP, y con la exigencia de revisión del TLCAN. Todo ello, sumado a las medidas proteccionistas que dicho gobierno ya ha venido aplicando contra las importaciones de distintos países, apunta a un creciente peligro de concreción de guerras comerciales y de fragmentación del comercio internacional, ya de por sí debilitado en sus ritmos de crecimiento y por la parálisis de la OMC.

En suma, el escenario de graves deficiencias y de ausencia de acciones profundas en el orden monetario y financiero internacional descrito en páginas anteriores, sumado al deterioro del orden comercial internacional, apuntan claramente a una creciente deslegitimidad que hoy permea a la totalidad de las instancias económicas multilaterales y a la arquitectura internacional de la que ellas son pilares, lo que en definitiva remite a la cri-

sis e inviabilidad de las estrategias y políticas de funcionamiento económico y de estructuración del orden mundial, que esas instancias han hecho suyas y han venido aplicando con las consecuencias ya conocidas sobre la economía mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de la ONU (2009), *Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo*, [A/RES/63/303], Nueva York, julio.
- BRIC (2009), *Statement of the Finance Ministers of Brazil, China, Russia and India*, 14 de marzo.
- BRIC (2010), *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*, abril, Brasilia, Brasil, 15 de abril.
- Estay, Jaime (2012), "La crisis de la arquitectura monetaria, financiera y comercial internacional", en José Luis Calva (coord.), *Crisis Económica Mundial y futuro de la Globalización*, vol. 1 de la Colección Análisis Estratégico para el Desarrollo, México, Juan Pablos.
- Estay, Jaime (2018), "Crisis, cambios estructurales y reformas insuficientes en el sistema mundial" en *LÍNEASUR Revista de Política Exterior*, núm. 13, febrero-mayo, Ecuador.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009), *Boletín digital del FMI*, 24 de marzo.
- Grupo de los Veinte (G20) (2008), *Declaration, Summit on Financial Markets and The World Economy*, November 15, Washington.
- Grupo de los Veinte (G20) (2009), *Leaders' Statement the Pittsburgh Summit September 24-25*, Pittsburgh, 26 de septiembre.
- Grupo de los Veinte (G20) (2010), *Declaración de la Cumbre de Toronto del G20*, 27 de junio.
- Medvedev, Dmitry (2009), *Russian Proposals to the London Summit (April)*, 16 de marzo.
- Stiglitz, Joseph et al. (2009), *Recommendations by the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system*, 19 de marzo, Asamblea General de las Naciones Unidas, 29 de abril.
- Stiglitz, Joseph et al. (2009a), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, 21 de septiembre.
- Xiaochuan Zhou (2009), *Reform the International Monetary System*, 23 de marzo, disponible en <<http://www.pbc.gov.cn>>.

Varios países (2017), *Declaración conjunta sobre el comercio electrónico*, Conferencia Ministerial, undécimo periodo de sesiones, 13 de diciembre.

Varios países (2017a), *Declaración ministerial conjunta sobre la facilitación de las inversiones para el desarrollo*, OMC, Conferencia Ministerial, undécimo periodo de sesiones, 13 de diciembre.