

Sesenta aniversario de Bretton Woods
- segunda parte -¹

El Banco Mundial, el FMI, la ONU y las reivindicaciones del Tercer Mundo²
-Perspectiva histórica-

Eric Toussaint (CADTM)

El BM y el FMI son instituciones especializadas de la ONU y pueden ser comparadas, en principio, a la Organización internacional del trabajo (OIT) o a la FAO. En cuanto tales, deberían actuar en el marco de una estrecha colaboración con los órganos de las Naciones Unidas y con las otras instituciones especializadas en vistas de alcanzar los objetivos que figuran en la Carta de la ONU y en la Declaración universal de los Derechos humanos.

Pero desde el inicio, dichas instituciones se empeñaron en sustraerse de las obligaciones que fueron impuestas a todas las organizaciones miembros del sistema de las Naciones Unidas.

En lo que respecta al BM, aun cuando su misión de ayuda al desarrollo debería haberlo conducido a buscar un acercamiento con la ONU, sus responsables lograron que el mismo quede fuera del cuadro onusino. El BM y el FMI tuvieron un rol activo durante la guerra fría y más tarde, en tanto que mecanismo de reacción de los países industrializados frente a la creciente fuerza de los países del Tercer Mundo que reivindicaban un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Los gobiernos de los países más industrializados, apoyándose sobre el BM que estaba bajo su control, lograron impedir que los PED obtuviesen la creación de una institución especializada en la financiación del desarrollo en el seno de la ONU. En efecto, la Asociación internacional para el desarrollo (AID), reflejo de la voluntad de los Estados Unidos, fue creada como una agencia específica del BM.

La Carta de las Naciones Unidas y las Instituciones especializadas

Según el artículo 57 párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, diversas instituciones especializadas, creadas por acuerdos intergubernamentales y dotadas de las competencias necesarias que les fueron atribuidas para actuar en el campo económico, social, en el de la cultura y de la educación, de la salud pública y otros conexos; están ligadas a la Organización a través del Consejo económico y social de la ONU (CES, más conocido por su sigla en inglés ECOSOC).

El artículo 57 párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que « (e)l Consejo económico y social puede hacer o decidir estudios e informes sobre cuestiones internacionales en el campo económico, social, de la cultura y de la educación, de la salud pública y otros temas conexos y puede hacer recomendaciones sobre estas cuestiones a la Asamblea general, a los Miembros de la Organización y a las instituciones especializadas interesadas ».

Es la ONU la que a través de los organismos competentes, en este caso el ECOSOC (art. 60), hace recomendaciones en vistas de la coordinación de programas y actividades de las

1 Primera parte: El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=9011>

² Este estudio ha sido escrito con la ayuda de Hugo Ruiz Diaz.

instituciones especializadas (art. 58). A este respecto, el ECOSOC dispone de los poderes que le fueron atribuidos por el Capítulo X de la Carta. Pero el mismo actúa bajo la autoridad de la Asamblea general que es la que dispone de los poderes necesarios para tales actos.

A continuación, y contrariamente a las afirmaciones del FMI y del BM, veremos que éstas son instituciones especializadas de la ONU. En su carácter de instituciones internacionales, están regidas por la Carta de la Naciones Unidas: el sistema de las Naciones Unidas está basado sobre la cooperación internacional, y particularmente sobre la **Cooperación económica internacional**.

Según el artículo 55, las Naciones Unidas actúan, entre otros, con vistas a crear las condiciones de estabilidad y de bienestar para asegurar entre las naciones relaciones pacíficas y amistosas fundadas en el principio de la igualdad del derecho de los pueblos y del derecho a disponer de sí mismo, en favor:

- a. del elevamiento de los niveles de vida, del pleno empleo y de condiciones de progreso y desarrollo en el orden económico y social ;
- b. de la solución de los problemas internacionales en lo económico, social, de la salud pública y otros problemas conexos, y de la cooperación internacional en el campo de la cultura y de la educación;
- c. del respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, de sexo, de lengua o de religión.

Asimismo, en el cumplimiento de su misión, las Naciones Unidas persiguen ciertos objetivos que pueden ser resumidos como sigue:

1. mantener la paz y la seguridad internacionales;
2. desarrollar entre las naciones relaciones amistosas fundadas sobre el respeto del principio de la igualdad de los pueblos y del derecho a la autodeterminación;
3. la realización de la cooperación internacional por la resolución de los problemas internacionales de orden económico, social, intelectual o humanitario, desarrollando e incitando al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, de sexo, de lengua o de religión (art. 1).

Todo el sistema de las Naciones Unidas está fundado sobre los siguientes principios:

1. igualdad soberana de todos los Miembros;
2. los Miembros deben cumplir de buena fe las obligaciones que asumieron según las disposiciones de la Carta.

Teniendo en cuenta lo desarrollado arriba, aparece como inevitable el preguntarse si el FMI y el BM deben respetar las obligaciones enunciadas en la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo la obligación de respetar los derechos humanos.

A pesar de la evolución cualitativa del derecho internacional en lo que respecta los Derechos humanos, un informe presentado recientemente a la Comisión de Derechos humanos de la ONU subrayó que el FMI "...*considera que su mandato no incluye el respeto de los derechos humanos...*"³. Esto implica que según su derecho positivo (los estatutos del FMI), cuando la institución pone en marcha políticas económicas y financieras, sus responsables, en tanto que funcionarios internacionales, no están obligados, *prima facie*, a tomar en cuenta si aquéllas respetan o no los derechos humanos.

A esto hay que agregar el hecho de que tradicionalmente esas instituciones, y en forma particular el BM, utilizan el argumento de la prohibición de "*politización*" de sus actividades. Significa entonces que las reglas que rigen la protección de los Derechos humanos no pueden serles aplicadas o que su inclusión en las políticas desarrolladas no depende más

³ ONU-CDH, Droits économiques, sociaux et culturels, *Droits de l'homme et extrême pauvreté*, Rapport établi par l'experte indépendante Anne-Marie Lizin, E/CN.4/2004/43, § 48.

que de un acto voluntario, es decir, un acto no vinculante? La respuesta a la pregunta es negativa. En tanto que institución especializada de las Naciones Unidas, el BM está sometido por un lado, a las reglas que la rigen y por otro, sometido al derecho consuetudinario, que contiene sin ninguna duda, las que se refieren a los Derechos humanos.

En este sentido, la Corte Internacional de Justicia recordó lo que acabamos de afirmar en el asunto *Barcelona Traction* y en el de *Timor Oriental*⁴: los estatutos del Banco Mundial están atravesados substancialmente por las obligaciones que se desprenden del derecho consuetudinario, en particular, por las obligaciones de respetar las reglas llamadas *erga omnes* y *jus cogens*.

Mas aún, como una organización internacional, el Banco Mundial está sometido íntegramente al derecho internacional. Como sujeto de derecho, tiene derechos y obligaciones. Aún cuando fuera exacto que desde el punto de vista funcional, el FMI y el BM como instituciones especializadas, son independientes orgánicamente de la ONU, no es menos cierto que tienen a su carga la obligación de respetar los Derechos humanos y el derecho consuetudinario en general: la obligación de respetarlos no se aplica únicamente a los Estados sino a todos los sujetos y órganos de la sociedad internacional.

En consecuencia, las IFI están obligadas a respetar los Derechos humanos en la elaboración y en la aplicación de sus políticas: ningún sujeto de derecho internacional puede pretender ser exonerado de dicha obligación invocando la ausencia de mandato explícito o el del argumento de la prohibición de *politización* de sus actividades, así como no se puede invocar el derecho interno con el fin de hacer una interpretación restrictiva de los derechos económicos, sociales y culturales utilizando el argumento de que los mismos son menos vinculante que los derechos civiles y políticos.

Eric David lo señaló claramente cuando afirma, en lo que respecta al derecho que es aplicable a las IFI que:

*“... los derechos que están específicamente afectados por una situación de degradación económico- social son los derechos económicos, sociales y culturales. Tal situación es una amenaza al goce de dichos derechos por parte de una proporción mas o menos amplia de la población. No es exagerado afirmar que las situaciones de extrema pobreza conducen a la violación de todos los derechos económicos, sociales y culturales...”*⁵. El mismo autor continúa diciendo: *“... si los derechos que son afectados por los PAS son a priori los derechos económicos y sociales, puede darse el caso que su violación conlleve también, aun en forma indirecta, la violación de los derechos civiles y políticos de las personas afectadas por dichos programas”*⁶.

Un retorno sobre el comienzo de las difíciles relaciones entre la ONU, el BM y el FMI

En marzo de 1946, en el transcurso de la primera reunión de los gobernadores del Banco Mundial y del FMI, el Presidente del ECOSOC envió una carta a la dirección del Banco Mundial pidiéndole que cree mecanismos de relaciones con dicha organización. El Banco remitió la discusión a la reunión de los Directores ejecutivos que debía realizarse en mayo de 1946. En realidad, al Banco no tenía ninguna prisa para establecer una relación de colaboración con las Naciones Unidas en general y con el ECOSOC en forma particular. Fue

⁴ CIJ, *Recueil*, 1970 y CIJ, *Recueil*, 1996.

⁵ David, E., *Conclusions de l'atelier juridique : les institutions financières internationales et le droit international*, Les *institutions financières internationales et le droit international*, ULB, Bruylant, Bruxelles, 1999, § 2.

⁶ *Idem*, § 4.

así que se tuvo que esperar hasta noviembre de 1947 para que las partes involucradas llegasen a un acuerdo.

Según Mason y Asher historiadores oficiales del Banco, las negociaciones no fueron especialmente cordiales⁷. No habiendo recibido ninguna respuesta la primera carta del ECOSOC, una segunda le fue enviada. En esta ocasión, los Directores ejecutivos respondieron que un encuentro entre ambos era prematuro.

En este lapso, las Naciones Unidas ya habían concluido acuerdos de colaboración con la Organización internacional del trabajo, con la UNESCO y con la FAO.

En una tercera tentativa en julio de 1946, el Secretario general de la ONU propuso al Banco Mundial y al FMI de comenzar las negociaciones en setiembre de 1946. Los dirigentes del Banco Mundial y del FMI consideraron que dicha reunión era inoportuna. Mason y Asher comentan dichas maniobras dilatorias de la siguiente manera: “ *El Banco Mundial temía ante todo el hecho de que si llegaba a ser una agencia especializada de la ONU, estuviera sometido a un control o a una influencia política no deseada y que dicha situación sea negativa a su cotación (credit rating) en Wall Street*”⁸. Finalmente, el Banco Mundial adoptó un proyecto que debía ser discutido con las Naciones Unidas el que, según los términos de los historiadores, era más bien una declaración de independencia que una declaración de colaboración. La discusión de dicho proyecto ocupó una jornada durante la cual el Presidente del Banco John Mc. Cloy, atenuó sus propósitos.

Aun cuando el proyecto de acuerdo firmado haya sido aceptado por el comité de negociación del ECOSOC, el mismo generó vivas protestas tanto en el ECOSOC como en la Asamblea general. En el transcurso de la sesión de 1947 del ECOSOC, el representante de la Unión Soviética afirmó que el proyecto de acuerdo constituía una violación flagrante de al menos cuatro artículos de la Carta de la ONU. Más irritante para los responsables del Banco Mundial y para los Estados Unidos fue el ataque del representante de Noruega (país de donde provenía el Secretario general de la ONU Trygve Lie). El mismo declaró que Noruega no podía aceptar que tales privilegios fuesen otorgados al Banco Mundial y al Fondo, porque tal situación degradaría aun más a las Naciones Unidas. El representante de Estados Unidos intervino para decir que lo que en realidad degradaría más a las Naciones Unidas era su incapacidad para llegar a un acuerdo con el Banco y el Fondo. Finalmente el proyecto fue adoptado por el ECOSOC (mayoría contra oposición: 13 en favor, 3 en contra y dos abstenciones), para luego ser ratificado en setiembre 1947 por el Consejo de gobernadores del Banco (el gobernador de Yugoslavia se abstuvo). El acuerdo fue aprobado por la Asamblea general de la ONU en noviembre de 1947.

Este acuerdo reafirma el carácter de organización especializada de la ONU, pero a pedido del Banco, le fue permitido funcionar como una “*organización internacional independiente*”. De la misma manera, es el Banco el que decide cuáles informaciones son útiles para comunicarlos al ECOSOC, lo que de hecho, es una derogación del artículo 17 párrafo 3 y del artículo 64 de la Carta de las Naciones Unidas (el artículo 64 autoriza al ECOSOC a pedir y obtener de las agencias especializadas informes regulares). Existe igualmente derogación del artículo 70 que prevé una representación recíproca en cada deliberación: el Banco y el Fondo se reservaron el derecho de invitar a los representantes de las Naciones Unidas sólo a la reunión del Consejo de gobernadores. A juicio de los historiadores del Banco Mundial, el acuerdo no satisfizo al secretariado de las Naciones Unidas la que sin embargo tuvo que resignarse a aceptarlo. Agregan además que “ *el Presidente del Banco*

⁷ MASON Edward S. y ASHER, Robert E., 1973, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington D.C., p. 55.

⁸ *Idem*, p. 56.

*McCloy no podía ser visto como un admirador de las Naciones Unidas y Garner (vice presidente del Banco, NDA), era considerado como anti ONU*⁹.

La creación de la SFI y de la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID)¹⁰

Desde el inicio de las actividades del Banco, los gobiernos de los países en desarrollo, principalmente los de América Latina seguidos por el de la India, criticaron el hecho de que no existan facilidades equivalentes al Plan Marshall que quedó limitado a Europa y al Japón. En efecto, el BM otorgaba préstamos con tasas de interés en vigor en el mercado, mientras que los otorgados en el cuadro del Plan Marshall eran sin interés o con uno más bajo que los del mercado.

Desde 1949 un economista hindú propuso la creación de una nueva organización internacional en el marco de la ONU: propuso denominarla “Administración de las Naciones Unidas para el desarrollo económico”. Algunos años más tarde, la idea recobró fuerza en el seno del ECOSOC siendo creada la SUNFED (*Special United Nations Fund for Economic Development*). Desde 1950 hasta 1960 tres países dirigieron en forma sistemática una campaña dentro de la ONU con el objetivo de dar una organicidad y luego reforzar la SUNFED: se trata de Chile, India y Yugoslavia. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos y de otras potencias capitalistas industrializadas no querían ni siquiera escuchar hablar de un fondo especial que fuera controlado por la ONU y que estuviera además separado del Banco Mundial.

Entre las razones que impulsaron a los PED para exigir la puesta en marcha de una agencia especializada de la ONU para financiar el desarrollo, figuraba la cuestión del derecho de voto: contrariamente al sistema de voto censitario practicado por el Banco Mundial, dichos países querían una agencia de la ONU para garantizar la aplicación de la regla “un país, un voto”. Es la razón principal que explica la oposición frontal de los Estados Unidos y de otras potencias a dicha propuesta.

Según los historiadores oficiales del Banco Maso y Asher y más tarde Catherine Gwin, una contrapropuesta fue lanzada por los Estados Unidos en 1954 siendo concretizada por el Banco con la creación en 1956 de la Sociedad Financiera Internacional (SFI), destinada a otorgar préstamos a las empresas privadas de los PED¹¹. La creación de la SFI no puso fin al conflicto y no hizo más que reforzar la campaña de los PED en favor del SUNFED, obteniendo éstos en 1958 el establecimiento del Fondo especial de las Naciones Unidas (*United Nations Special Fund*) habilitado a realizar preinversiones en los PED.

El gobierno de los Estados Unidos en reacción propuso la creación de la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID). Así, el gobierno norteamericano quería matar dos pájaros de un tiro: por un lado, impedir que las Naciones Unidas provea los recursos financieros para el Fondo especial haciendo funcionar realmente como SUNFED y que sea capaz de responder a las necesidades de los PED. Por otro, trato de encontrar un medio de utilizar las reservas monetarias de los PED que el Tesoro norteamericano había acumulado desde 1954 gracias a la venta de sus excedentes agrícolas en el marco de la ley 480¹². Varios autores coinciden que fue el senador Mike Monroney de Oklahoma quien lanzó la idea sometiendo al Senado una proposición de resolución para el establecimiento de la AID,

⁹ Ibid., p. 59.

¹⁰ Esta parte de la Tesis fue escrita sobre la base de Art van de Laar, *The World Bank and the Poor* (Bosto, The Hague- London, Martinus Nijhoff Publishing, 1980, p. 56-59; MASON Edward S. y ASHER, Robert E., 1973, *The World Bank since Bretton Woods*, p. 380-419; Catherine Gwin, “ Us relations with the World Bank, 1945-1992” in KAPUR Devesh, LEWIS, John P; WEBB Richard. 1997. *The Wolrd Bank , Its First Half Century*, Volume 2, pp. 205-209; Rich, Bruce. 1994. *Mortgaging the earth*, Earthscan, London, p. 77.

¹¹ MASON Edward S. y ASHER, Robert E., p. 384-385; Catherine GWIN, p. 206; AART van de Laar, p. 57

¹² AART van de Laar, p. 57; MASON Edward S. y ASHER, Robert E., p. 386-387; Catherine GWIN, p. 206.

en cooperación con el BM. Propuso que las reservas monetarias no convertibles sean transferidas a dicha agencia a fin de otorgar préstamos a largo plazo y con una baja tasa de interés, reembolsables en moneda local. En una entrevista realizada poco más tarde, el Presidente del Banco Eugène Black declaró: “ *La AID fue verdaderamente una buena idea para compensar el deseo de un SUNFED*” (T.d. A.). Vale la pena citar a Mason y a Asher los que declaran lo que sigue: “ *En tanto que organización internacional afiliada al Banco Mundial, la AID fue una ficción sofisticada. Llamada “Asociación” y dotada de estatutos, de funcionarios, de miembros de gobiernos y revestida de todos los signos exteriores de las otras agencias internacionales, ella fue simplemente un fondo administrado por el Banco Mundial*”¹³.

Los PED a pesar de este revés, lograron en forma progresiva la constitución de un frente a partir de mediados de los años 50 (Movimiento de los No alineados), imprimiendo su marca a las resoluciones de la ONU. Fue este grupo de países el que logró la creación de la CNUCED, la cual vio sus competencias reducidas en forma sistemática debido a la intervención de los gobiernos de los países más industrializados que vieron en ella una grave amenaza.

Fue así que las negociaciones comerciales se llevaron a cabo en el seno del GATT, cuadro más informal y más antiguo, desplazando a la CNUCED que hubiera podido jugar un rol preponderante en el campo del comercio mundial. Y precisamente, fue en el cuadro del GATT que prosiguieron las negociaciones y discusiones fundamentales sobre el comercio mundial que desembocaron, en plena era neoliberal, en la creación en 1994 de la OMC (Organización Mundial del Comercio).

Este tema estara desarrollado en la tercera parte: *CNUCED : de la esperanza del Nuevo Orden Económico internacional al repliegue en el contexto de la crisis de la deuda y de la ofensiva neoliberal*

¹³ MASON Edward S. y ASHER, Robert E., p. 386.