

REFORMA DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL: LA LUCHA ENTRE EL NORTE Y EL SUR GLOBAL

Las propuestas de la Naciones Unidas para reformar la gobernanza económica global con vistas a la Cumbre del Futuro han sido ambiciosas; sin embargo, en el contexto actual de rivalidad geopolítica y competición estratégica, muchas de ellas difícilmente conseguirán el consenso necesario. Aquellas reformas que sean percibidas como la cesión de un privilegio de unas potencias en beneficio de otras se verán más limitadas, aunque sí parecen alcanzables las destinadas a mejorar la gestión de la deuda y la financiación al desarrollo.



Víctor Burguete

Investigador sénior,
CIDOB

CIDOB REPORT
12- 2024

En el verano de 1944, en un pueblecito al norte de Nueva York llamado Bretton Woods, delegaciones de cuarenta y cuatro países se reunieron en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas para fijar las bases de la futura arquitectura financiera internacional. El objetivo era fomentar los mercados abiertos, atenuar el nacionalismo económico y promover la reconstrucción de las economías tras la Segunda Guerra Mundial, si bien el nuevo diseño de la gobernanza económica dotaba a los países industrializados aliados del control del sistema y las estructuras productivas. Para ello, se instauró un tipo de cambio fijo respecto al dólar estadounidense y al oro, convirtiéndose Estados Unidos en el mayor accionista con **poder de veto** en el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), instituciones de nueva creación y cuyos máximos mandatarios siempre han sido desde entonces ciudadanos estadounidenses y europeos, respectivamente.

El sistema de ha evolucionado a lo largo de los últimos ochenta años, pero ha sido de forma *ad hoc* como reacción a crisis económicas y políticas y en función principalmente de las necesidades de las grandes potencias occidentales. Un claro ejemplo de ello tuvo lugar en 1971 cuando Estados Unidos decidió abandonar el patrón oro y

cambiar el sistema monetario internacional de manera unilateral para financiar la guerra de Vietnam. Sin embargo, los cambios introducidos en las últimas décadas no han sido diseñados para adaptar la gobernanza económica y financiera a un mundo poscolonial globalizado, en el que hay 149 naciones más que cuando se crearon las instituciones de Bretton Woods.

Hoy en día, la expresión «arquitectura financiera internacional» hace referencia al conjunto actual de marcos, normas, instituciones y mercados financieros que salvaguardan la estabilidad y el funcionamiento de los

**EL SISTEMA DE
BRETTON WOODS
HA EVOLUCIONADO
A LO LARGO DE LOS
ÚLTIMOS OCHENTA
AÑOS, PERO HA SIDO
DE FORMA AD HOC,
COMO REACCIÓN A
CRISIS ECONÓMICAS
Y POLÍTICAS
Y EN FUNCIÓN
PRINCIPALMENTE DE
LAS NECESIDADES
DE LAS GRANDES
POTENCIAS
OCCIDENTALES.**

sistemas monetarios y financieros mundiales. Aparte de las instituciones originarias como el FMI o el BM, entre los actores que hoy conforman esta arquitectura se encuentran las entidades financieras públicas, como los bancos de desarrollo; los organismos privados de regulación financiera, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; las agrupaciones informales que fijan normas, como el G-7 o el G-20; los órganos normativos formales pero no universales, como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); los grupos acreedores de deuda soberana, como el Club de París, o las propias Naciones Unidas.

No obstante, todas estas instituciones tienen algo en común: adolecen de la falta de una representación efectiva de los países en desarrollo, y la coordinación mundial es claramente insuficiente para promover la inversión y el desarrollo sostenible, reducir la desigualdad y el riesgo sistémico, así como respaldar la Agenda 2030. En palabras del secretario general de la Naciones Unidas, António Guterres, «la **arquitectura financiera global es obsoleta, disfuncional e injusta, incapaz de adaptarse a la multipolaridad del siglo XXI**». Para dar respuesta a este desafío, Naciones Unidas ha propuesto en un **informe de políticas** el conjunto de reformas que será necesario adoptar en la **Cumbre del Futuro**, que se celebrará en septiembre de 2024.

Propuestas para dotar de mayor legitimidad y transparencia

Para el Sur Global, representado en Naciones Unidas por el Grupo de los 77 (G-77), la prioridad en la reforma de la arquitectura financiera debe ser adecuar el poder de voto y las estructuras de gobernanza en las instituciones financieras internacionales (IFI) para que no se limite la participación efectiva

de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones, ni se restrinja su acceso a los recursos (Pedroso Cuenca, 2023). Esta reivindicación, dirigida especialmente al Banco Mundial y al FMI, ya estaba presente en el **Consenso de Monterrey**, en 2002, y es el objetivo 10.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030. Sin embargo, poco se ha avanzado en este ámbito (Martens, 2023).

Algunos autores consideran casi imposible que Estados Unidos acceda a que su porcentaje de votos en el FMI se sitúe por debajo del 15% y pierda su poder de veto, porque ello sería considerado una cesión favorable a China y el acuerdo tendría que ser ratificado por el Congreso estadounidense. Los países del Norte Global están más interesados en ampliar el mandato de las organizaciones para la provisión de bienes públicos globales como la lucha contra el cambio climático o la pandemia; propuesta que es vista con recelo desde el **Sur Global**, que teme que se desvíen o se pongan nuevas condiciones al acceso a los fondos de financiación al desarrollo.

Por otro lado, el informe de políticas de la Cumbre también hace hincapié en la necesidad de una mayor regulación de los mercados financieros globales. En concreto, señala que lo más urgente es lidiar con el **sector financiero no bancario**, que constituye hoy más del 50

% del total de activos financieros a nivel global, pero actúa fuera de las más estrictas regulaciones bancarias. Se propone, así, aplicar el principio «misma actividad, mismo riesgo, mismas normas» de cara a hacer frente a los riesgos para la estabilidad y la integridad del sistema financiero, así como acelerar e intensificar los esfuerzos por adaptar los mercados financieros a los ODS.

Si bien el objetivo es loable, el análisis de las propuestas concretas revela las dificultades para llevarlas a cabo. Porque la cuestión es: ¿tiene Naciones Unidas el mandato para decirle a las IFI cómo deben articularse? Para que esta propuesta fructifique, Naciones Unidas y dichas instituciones deben coordinarse y tendría que haber consenso entre los principales actores involucrados. En este caso, las discrepancias no son tanto entre el Norte y el Sur Global, sino entre los países del Norte Global cuyas diferencias sobre **cómo regular el capitalismo** son notorias.

**PARA EL SUR GLOBAL,
LA PRIORIDAD EN
LA REFORMA DE
LA ARQUITECTURA
FINANCIERA DEBE
SER ADECUAR EL
PODER DE VOTO Y
LAS ESTRUCTURAS
DE GOBERNANZA EN
LAS INSTITUCIONES
FINANCIERAS
INTERNACIONALES
PARA GARANTIZAR
LA PARTICIPACIÓN
EFECTIVA DE
LOS PAÍSES EN
DESARROLLO.**

Propuestas para incrementar los recursos de los países

La segunda prioridad para los países del G-77 es abordar la reforma de las redes de seguridad financiera que actúan en caso de crisis. En este ámbito, el FMI juega un papel central como prestamista de última instancia a través de los derechos especiales de giro (DEG), que permiten a los países acceder a liquidez de manera no condicionada. En caso de una crisis global, el FMI asigna nuevos derechos a los países en función de su cuota relativa en la institución. Esto ha provocado que hasta 2009 más de una quinta parte de los países miembros del FMI nunca hubiesen recibido una asignación de DEG y que, en 2021, en la mayor emisión de la historia como respuesta a la pandemia, los países en desarrollo solo recibieran alrededor de un tercio de la emisión de liquidez, siendo los principales beneficiarios los países más ricos (Naciones Unidas, 2023: 21).

En este contexto, el informe de políticas de la Cumbre del Futuro se alinea con el G-77 en su petición de que los DEG se emitan de forma automática en caso de crisis exógenas, y las asignaciones estén basadas en las necesidades de los países, no en sus cuotas en el FMI. Para evitar el rechazo de los países a incrementar sus aportaciones al FMI, se aboga por vender parte de las reservas de oro de la institución que, al estar valoradas a costo histórico, podrían generar 175.000 millones de dólares en ganancias realizadas.

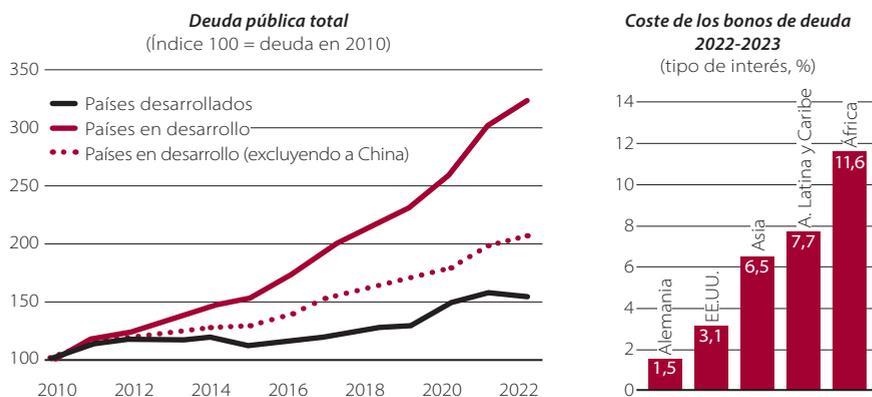
En tercer lugar, el G-77 urge a abordar la gestión de la deuda externa. Como resultado de la pandemia, la guerra en Ucrania y el aumento de los tipos de interés, el servicio de la deuda (devolución del principal e intereses) está en niveles récords (véase figura 1). Además, los países en desarrollo ahora dependen más de los acreedores privados, como fondos de inversión, y de los acreedores oficiales bilaterales no occidentales, como China, lo que ha contribuido a encarecer el crédito y a hacer más compleja la reestructuración de la deuda.

Hasta ahora, las respuestas multilaterales a los problemas de la deuda, como la **Iniciativa de Suspensión temporal del Servicio de la Deuda** o el **Marco Común para la Gestión de la Deuda**, han demostrado ser insuficientes. En este contexto, el informe de políticas de la Cumbre propone, por un lado, reducir los riesgos relacionados con la deuda a través de medidas como la creación de mercados de deuda soberana que respalden los ODS y, por el otro, reformar los procesos actuales de reestructuración de deuda.

Los países acreedores del Norte Global son conscientes de la necesidad de abordar el problema de la deuda, pero no sienten la urgencia de hacerlo porque esta crisis afecta principalmente a países con los que tienen vínculos comerciales y financieros muy limitados, lo que en el argot se conoce

como «países sin riesgo sistémico» (los que no importan). Por otro lado, temen que la reestructuración de la deuda facilite el pago de los compromisos de deuda que estos países tienen con China, y rechaza ampliar el marco de renegociación para incluir a países de ingreso mediano, por los costes que tendría. Por su parte, China no quiere que su deuda tenga un papel subordinado a la del Club de París y es más proclive a renovar préstamos que a hacer frente a una reestructuración de los mismos.

Figura 1. El incremento de la deuda y su coste ha sido mucho más acusado para los países en desarrollo



Fuente: elaboración CIDOB con datos de UN Global Crisis Response Group (2023).

En cuarto lugar, el G-77 ha reclamado con urgencia en Naciones Unidas la recapitalización de los bancos multilaterales de desarrollo y la atracción de capital privado (*blended finance*) para mejorar las condiciones de préstamo al Sur Global y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Estas propuestas están muy en línea con las realizadas por Naciones Unidas para la Cumbre del Futuro, donde se aspira a promover cambios en los bancos multilaterales de desarrollo para que presten al menos 500.000 millones de dólares al año, el doble de lo actual¹.

Por último, pero no menos importante, está la cuestión de la reforma de la arquitectura tributaria mundial. Los flujos financieros ilícitos provocan pérdidas cercanas a los 500.000 millones de dólares al año, la mayoría produ-

1. Para más detalles, véase el artículo de José Antonio Alonso en este mismo volumen.

cidas por la evasión y elusión fiscal de las multinacionales, que afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo dada su mayor dependencia del impuesto a la renta corporativa.

Tras años de indefinición, la necesidad de financiar el incremento de los gastos originados por la pandemia impulsó a **140 países** a alcanzar, en 2021, un **histórico acuerdo** en el marco de la OCDE para hacer tributar más a las multinacionales. Sin embargo, esta iniciativa ha sido muy criticada por los **notables retrasos en su aplicación**, su falta de transparencia y por mantener a los países del Sur Global al margen en el diseño de las medidas. Por este motivo, el bloque africano en la Naciones Unidas **propuso** crear un marco vinculante sobre fiscalidad internacional en sentido amplio en el seno de dicha organización, y no solo enfocado a la tributación de las multinacionales. Significativamente, **el Norte Global** votó en bloque en contra de la resolución, que salió adelante con el apoyo de 125 países del Sur Global.

En la Cumbre del Futuro se quiere impulsar: (i) la simplificación de las normas tributarias mundiales, ya que los países en desarrollo prefieren planteamientos sencillos; (ii) el aumento del tipo mínimo global corporativo, y (iii) la creación de mecanismos no recíprocos de intercambio de información tributaria en beneficio de los países en desarrollo. De momento, la Unión Europea (UE) solo apoya que las decisiones en materia tributaria que emanen de Naciones Unidas sean no vinculantes, lo que les permitiría proteger los **paraísos fiscales** (la mayoría de los cuales se encuentran en Europa) y el control sobre sus regímenes tributarios.

Perspectivas

La búsqueda del consenso necesario para respaldar las decisiones puede diluir la ambición y el alcance de la Cumbre del Futuro, máxime en un entorno internacional de competición geoestratégica y elevada polarización política. En aquellos ámbitos en los que hay una mayor divergencia de intereses entre el Norte y el Sur Global, como los relacionados con la gobernanza, la reforma tributaria o la regulación no bancaria, los acuerdos pueden ser más limitados, mientras que en los que confluyen los intereses de las grandes potencias será más probable ver avances más significativos.

En todo caso, difícilmente se cambiará el paradigma del desarrollo sin abordar la reforma de las reglas internacionales de comercio, su gobernanza (causante del actual bloqueo de la Organización Mundial de Comercio [OMC]) o el desigual acceso de los países en desarrollo a tecnología y derechos de propiedad, todas ellas reivindicaciones del Sur Global que se han quedado fuera del informe de políticas de la Cumbre.

Referencias bibliográficas

Martens, Jens. «Reforms to the global financial architecture» | Global Policy Forum. Global Policy Forum Europe (2023). (en línea)
<https://www.globalpolicy.org/en/publication/reforms-global-financial-architecture>

Naciones Unidas. 2023. *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: Reformas de la arquitectura financiera internacional*. Naciones Unidas. (en línea)
<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-es.pdf>

Pedroso Cuenca, Pedro. «Statement on Behalf of the Group of 77 and China», by H. E. Mr. Pedro L. Pedroso Cuenca, ambassador extraordinary and plenipotentiary, chair of the Group of 77, at the 110th Meeting of ministers and governors of the Group of 24 (Marrakech, Morocco (2023)). (en línea)
<https://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=231010c>

