

La UE ante la reforma del FMI: préstamos como medida de atrincheramiento

The EU in light of IMF reform: loans as a means of entrenchment

Robert Kissack

Profesor de Relaciones Internacionales, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
rkissack@ibeii.org

Resumen: En 2010, la Junta de Gobernadores del FMI aprobó la Decimocuarta Revisión General de Cuotas, que propone una redistribución importante del poder de voto, el cual se desplazaría de los estados europeos «sobrerrepresentados» a los «infrarrepresentados» países de mercados emergentes. Los resultados, cuando esto se implemente, situarán a los cuatro países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) entre los diez principales donantes al FMI. Utilizando el marco analítico que proponen Barbé *et al.* (2014), este artículo considera los recientes cambios a la luz del fracaso del sistema de Bretton Woods en 1971, la transición al préstamo en condiciones favorables y la reestructuración de la deuda soberana. Dado que los enormes préstamos para rescatar a Grecia, Irlanda y Portugal aconsejan continuar usando el FMI para promover los intereses de la UE, se argumenta que es demasiado pronto para hablar de decadencia europea en el seno del Fondo.

Palabras clave: Unión Europea, FMI, crisis, estructura hegemónica

Abstract: In 2010, the IMF Board of Governors approved the Fourteenth General Review of Quotas, which proposes significant redistribution of voting power, displacing it from the «over-represented» European states towards the «under-represented» emerging market countries. The results, once the changes are applied, will put the four BRIC countries (Brazil, Russia, India and China) among the ten largest contributors to the IMF. Using the analytical framework proposed by Barbé *et al.* (2014), this article considers the recent changes in the light of the collapse of the Bretton Woods system in 1971, the transition to soft loans and the restructuring of sovereign debt. Given that the enormous loans to bailout Greece, Ireland and Portugal recommend continuing to use the IMF to promote the interests of the EU, it is argued that it is too early to speak of European decline at the heart of the Fund.

Key words: European Union, IMF, crisis, hegemonic structure

Este artículo forma parte del proyecto de investigación «La UE en un sistema internacional en transición: crisis, polaridad y multilateralismo (EU-Janus)», Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (CSO2012-33361) del Ministerio de Economía y Competitividad. Quisiera agradecer la revisión de este artículo a los dos revisores anónimos por sus valiosos comentarios y sugerencias.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es uno de los pilares centrales del orden institucional multilateral construido después de la Segunda Guerra Mundial sobre la hegemonía de los Estados Unidos. Aunque este organismo cumplía principalmente una función financiera, también complementaba los acuerdos en materia de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en tanto que los orígenes de la Segunda Guerra Mundial pueden remontrarse, en parte, a las repercusiones de la Gran Depresión y la caída del patrón oro. Ya se considere como parte de la arquitectura del «liberalismo enraizado» (Ruggie, 1982) o del «leviatán liberal» (Ikenberry, 2011), el FMI ha promovido la estabilidad en el sistema financiero internacional, de la que los estados europeos en particular se han beneficiado de forma considerable. El FMI también puede ser percibido como un ejemplo de ideas, instituciones y fuerzas materiales alineadas, de forma que la aplicación de la teoría neogramsciana de Cox para desarrollar una crucial Economía Política Internacional (EPI) tomó el FMI como un ejemplo de la institucionalización del poder y los valores estadounidenses (Cox, 1981: 145). El FMI es asimismo un ejemplo de gran relevancia con respecto a la política exterior de la Unión Europea (UE), ya que el objetivo del «multilateralismo eficaz» es coherente con el apoyo al FMI. Bini Smaghi (2004) fue el primero en llamar la atención sobre la coordinación de los miembros de la UE en este sentido hace una década. Este artículo se sitúa en la intersección de dos ámbitos de estudio: en primer lugar, la Economía Política Internacional y su preocupación por la aparición del euro como rival del dólar (Helleiner, 2008) y como reto frente al dominio estadounidense de las instituciones de Bretton Woods (IBW) (McNamara y Meunier, 2002; Garnier *et al.*, 2006); en segundo lugar, la política exterior de la UE y su aparición como protagonista por derecho propio (para una perspectiva de conjunto, véase Wouters y Van Kerckhoven, 2013), así como por las iniciativas de los estados miembros (Pisani-Ferry, 2009; Kissack, 2010). En este artículo se aborda este último debate.

Como se verá más adelante, aunque en el pasado ha habido divisiones entre los países europeos y Estados Unidos, ambas partes han seguido siendo parte integrante del grupo central de estados que ejercen influencia sobre el Fondo, como muestra el hecho de que los directores ejecutivos de Francia, Alemania y el Reino Unido, así como de Alemania, Austria, Países Bajos e Italia, se encuentren entre los 24 escaños del Consejo Ejecutivo (IMF, 2014). Sin embargo, desde la quiebra del banco Lehman Brothers en septiembre de 2008, las recesiones posteriores en las economías desarrolladas, así como el crecimiento de las economías emergentes del llamado Sur global, los principios establecidos de gobierno del FMI se han visto sometidos a tensiones, debido principalmente a que los cambios en la distribución de poder en el sistema internacional aún no se reflejan con precisión en la representación de los miembros en el FMI (cuotas nacionales); como ejemplo, el caso de

Bélgica, que tiene más votos que Brasil. A finales de 2010 se propusieron reformas (aunque todavía no se han llevado a la práctica), diseñadas para abordar las cuestiones relativas al poder de voto y a la distribución de los miembros del Consejo Ejecutivo. Este artículo argumenta que, aunque hay razones reales para considerar que las reformas propuestas reflejan el hecho de que la transición del poder en el sistema internacional socava la influencia de la UE, sus estados miembros siguen ejerciendo un control considerable sobre las decisiones de préstamo del Fondo y lo utilizarán para impulsar sus intereses en materia de política exterior mientras exista la oportunidad para ello. El texto se estructura en tres apartados: en primer lugar, se presenta el modelo de estructura hegemónica adaptado de Barbé *et al.* (2014), para considerar posteriormente tres ejemplos históricos de estructuras hegemónicas fracturadas y, por último, evaluar la situación actual.

Estructuras hegemónicas y política exterior de la UE: un modelo teórico

El trabajo pionero de Robert Cox (1981: 145), al aplicar la teoría de bloques hegemónicos de Gramsci a las relaciones internacionales, utilizó como ejemplo el FMI; el propósito era demostrar que el poder material –antiguo factor principal del comportamiento del Estado en la anarquía, según el realismo estructural (Waltz, 1979)– no reflejaba la plena capacidad de los estados poderosos de ejercer influencia en el sistema internacional. Por el contrario, las estructuras económicas (las fuerzas de producción) y las ideas establecidas sobre el orden en el mundo también contribuían considerablemente a mantener el control. Este artículo forma parte de un proyecto de investigación más amplio que aplica una adaptación de la teoría de Cox a la acción exterior de la UE. Esta se basa en el modelo propuesto por Barbé *et al.* (2014), en el sentido de que el orden sistémico se sustenta sobre una alineación de preferencias entre los estados dotados de 1) capacidades materiales importantes, 2) estructuras ideacionales ampliamente aceptadas para justificar el orden existente y 3) instituciones (formales e informales) que facilitan el mantenimiento del orden. Aunque Barbé *et al.* están interesados en el cambio sistémico y en las configuraciones alternativas de las capacidades materiales, las ideas y las instituciones, ellos no son teóricos críticos. En su lugar, el propósito de este enfoque es, primero, destacar el alcance en el que la UE se ha entretejido a sí misma en el orden multilateral posterior a la Segunda Guerra Mundial y, segundo, analizar el impacto de las potencias emergentes del Sur global sobre las normas fundamentales del multilateralismo. Los autores

formulan la hipótesis de cinco escenarios posibles de alineamiento completo o parcial de los tres elementos constitutivos de la hegemonía, pero identifican las tres permutaciones en las que dos de los tres elementos son «congruentes» (por ejemplo, las instituciones y las ideas, pero *no* las capacidades materiales), así como la medida en que hay un mayor distanciamiento de la hegemonía, una reconfiguración con nuevas potencias estatales o un posible proceso político de reconstrucción hegemónica.

El modelo es, principalmente, una teoría para entender la política exterior de la UE en instituciones multilaterales, basada en el compromiso bien enraizado del multilateralismo de la UE, así como una observación empírica de que, sin embargo, los estados europeos han disfrutado de un período prolongado de importante influencia en el sistema multilateral diseñado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial (Ruggie, 1992; Ikenberry, 2011), por ejemplo, a través de las direcciones ejecutivas ejercidas por Francia, Alemania y el Reino Unido en las instituciones del sistema de Bretton Woods. En este artículo se investiga cómo se ha utilizado este privilegio en el pasado y se evalúa el impacto de los esfuerzos de los estados del Sur global para incrementar su voz. Para ello, en primer lugar se presenta el FMI como institución, se analiza el papel del poder de los estados en su seno y, por último, se examinan las ideas en que se sustenta esta institución. A continuación, se consideran tres ejemplos de cómo se ha producido un cambio en los tres elementos constitutivos de la hegemonía en diferentes períodos de su historia, así como el impacto que ello ha supuesto para la influencia europea en su seno. Finalmente, se abordan los acontecimientos posteriores a 2008 a la luz de los debates existentes.

La institución

El FMI fue fundado en 1944 por representantes de 45 países que se reunieron para diseñar «una mejor arquitectura financiera, bancaria y comercial que, positivamente, fomentara la prosperidad y la interdependencia internacionales y, negativamente, atajara cualquier amenaza grave de inestabilidad en los mercados de divisas y de valores»¹ (Kennedy, 2006: 30). Su diseño, fuertemente influenciado por Estados Unidos, «estaba destinado a controlar y ayudar a mantener tipos de cambio fijos pero ajustables, principalmente entre los países industrializados

1. Esta cita y las siguientes cuya referencia bibliográfica está en inglés han sido traducidas del original por el traductor.

de Europa Occidental y Estados Unidos» (Vreeland, 2007: 5). Para lograrlo, el FMI recibió «dos tareas principales: 1) *controlar* las economías de los países miembros –especialmente sus tipos de cambio y la balanza de pagos– y 2) actuar como *prestatario internacional*» (ibídem: 9).

El FMI es una organización de composición universal de 188 miembros (a junio de 2014), que se reúnen anualmente en la Junta de Gobernadores, en la sede del FMI en Washington. El funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods (IBW) difiere del de otros organismos especializados de las Naciones Unidas en diversos aspectos importantes. En primer lugar, los estados miembros reciben una proporción de voto conforme a sus fondos depositados (la «cuota»), «calculada sobre la base de un conjunto de fórmulas que combinan la capacidad de contribuir, esto es, el producto nacional, con la necesidad de los recursos del Fondo, calculada sobre la base de la vulnerabilidad de los países a los impactos externos vinculados, en particular, a la apertura al comercio internacional» (Bini Smaghi, 2009: 64). En segundo lugar, las IBW tienen la capacidad de generar ingresos por su actividad prestataria, lo cual las aísla de la política de negociaciones presupuestarias bianuales entre los estados miembros. En tercer lugar, el funcionamiento cotidiano del FMI es gestionado por 24 directores ejecutivos bajo la presidencia del director gerente del Fondo. A cada uno de los cinco mayores países donantes se le asigna un escaño de director ejecutivo (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido)² y los otros 19 escaños son elegidos entre los restantes 183 miembros, a título individual o en representación de grupos de estados. Los cinco principales donantes (conocidos como el «G-5») representan en conjunto más del 37% de los votos; y, sobre ello, expertos como Breen (2013) han investigado la forma en que estos hacen uso de sus posiciones privilegiadas para influir en las decisiones de préstamo en beneficio de sus objetivos de política exterior.

El poder

El diseño institucional del FMI favorece a los estados poderosos, en general, y al Estado más poderoso, en particular. El Convenio Constitutivo especifica que el Fondo debe ubicarse en la capital del donante principal, es decir, en Washington. Su proximidad al Gobierno estadounidense ha inducido a algunos expertos

2. En diciembre de 2010, la Junta de Gobernadores aprobó un plan de revisión de cuotas que se examina en detalle más abajo.

a argumentar que el FMI ha promovido políticas de liberalización como parte integrante de un conglomerado más amplio de intereses estadounidenses, el «complejo Wall Street-FMI-Tesoro estadounidense» (Wade y Veneroso, 1998). ¿Hasta qué punto esto es verdad? La manifestación más evidente del poder estadounidense es su cuota de voto. Con una cuota del 16,75%, es el único Estado capaz de hacer propuestas de veto que requieren una mayoría del 85%, tales como enmendar el Convenio Constitutivo o modificar la cuota de voto de otros países miembros (Woods, 2003: 99, 111). Otros canales de influencia incluyen la composición del personal del Fondo, más del 40% del cual se compone de ciudadanos de «países industrializados de habla inglesa y el 90% de licenciados en universidades estadounidenses o canadienses» (ibídem: 109). Además, los altos directivos del FMI «nunca presentarían en la práctica recomendación alguna que corriera el riesgo de contar con la desaprobación de Estados Unidos. De hecho, si la cuestión es delicada, cualquier recomendación debe “pasar” por el Tesoro estadounidense a medida que se prepara para su presentación al Consejo del FMI. Este trámite tiene profundas implicaciones: como los altos directivos no querrán presentar estas recomendaciones al Consejo, su personal sabe que pierde el tiempo si prepara recomendaciones que Estados Unidos puede no aprobar» (ibídem: 107). Estados Unidos no solo es observado como un país que proyecta su poder de forma global a través de su influencia sobre el FMI, sino que además conserva la capacidad de proyectar su posición privilegiada mediante el bloqueo del statu quo actual. Aunque Estados Unidos haya cedido influencia en el seno del Fondo a otros miembros con anterioridad mediante la reducción de su cuota de voto, lo ha hecho elevando simultáneamente el umbral de una reforma que garantizase su control continuado.

De modo colectivo, la UE tiene el número necesario de votos para modificar el gobierno del FMI. Los 28 estados miembros tienen el 30% de la cuota de voto, aproximadamente el doble que la de Estados Unidos, pero la condición de miembro del FMI se halla limitada a estados, dado que las dificultades de las monedas y las balanzas de pago nacionales constituyen preocupaciones esenciales del Fondo. Por tanto, la creación del euro supuso un desafío a esta situación, porque la Unión Monetaria Europea «crea fundamentalmente un nuevo tipo de entidad política que no encaja con el sistema de la política internacional de “una moneda, un país”» (McNamara y Meunier, 2002: 854). Los estados miembros de la UE de la zona euro son obligados por la estructura del FMI a «una moneda, países separados y distritos electorales divididos». El Banco Central Europeo tiene estatus de observador desde diciembre de 1998, pero la Comisión Europea permanece excluida del FMI en lo relativo a la toma de decisiones, la circulación de la información y los mecanismos de presión (*lobbying*). Unir a los europeos en un único grupo con un director ejecutivo que hablara en su nombre «per-

mitiría a los estados miembros de la UE tener un fuerte impacto en las políticas del FMI, de forma potencialmente tan fuerte como la de Estados Unidos» (Bini Smaghi, 2009: 77). La representación de la UE en el FMI, y en particular la de los países de la zona euro, forma parte de la visión más amplia de la consolidación y proyección del euro como moneda global. En 2002, McNamara y Meunier (2002: 849) pensaron que «el euro podría ofrecer una alternativa a la hegemonía del dólar estadounidense y transformar el sistema internacional de una estructura unipolar dominada por Estados Unidos a otra en la que Europa constituyera un poder igual a Estados Unidos. La moneda puede ser, al fin y al cabo, un instrumento de poder internacional».

Como se ilustra en este artículo, a mediados de la década de 2000 el debate se centró en convertir a la UE en un contrapeso de Estados Unidos, de forma que la solución fuera «más Europa» y «menos Estados Unidos». Sin embargo, para el final de la década el debate se había

desplazado a la incorporación de estados del Sur global, que no solo se estaban convirtiendo en países más ricos gracias a su rápido crecimiento económico durante un período de recesión en el mundo rico, sino que también seguían siendo solventes en

A mediados de la década de 2000, el debate se centró en convertir a la UE en un contrapeso de EEUU. Sin embargo, para el final de la década, el debate se había desplazado a la incorporación de estados del Sur global.

un momento en que algunos gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se habían endeudado peligrosamente. Mientras se configuraba un nuevo orden institucional a través de negociaciones celebradas en las cumbres del G-20, hubo soluciones que empezaron a proponer «menos Europa».

Las ideas

Las ideas que sustentan el FMI se basan en valores liberales propios de economías de mercado abierto y del libre comercio entre países; y todos los estados miembros de la UE aceptan dichas ideas, es decir, se sienten cómodos con las ideas predominantes de la institución. A lo largo de las últimas siete décadas el propósito del FMI ha ido cambiando, de acuerdo con la amenaza más urgente que haya ido surgiendo para la estabilidad financiera internacional. En el momento de su creación, el Fondo procuró proteger las economías nacionales de las sacudidas que predominaban en el mecanismo que previamente dirigía las finanzas internacionales —el patrón oro—, según el cual los déficits comerciales provocaban devaluaciones monetarias que mejoraban la balanza comercial,

pero eran altamente perjudiciales para la sociedad (Polanyi, 2001[1957]) y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Kennedy, 2006). El FMI tenía el objetivo de proporcionar préstamos para equilibrar la balanza de pagos a corto plazo a los gobiernos nacionales, lo cual les permitiría soportar los déficits y, al mismo tiempo, introducir cambios graduales en sus políticas fiscales. El Fondo ha ido evolucionando hasta convertirse en una institución de crédito de última instancia que financia a gobiernos que consideran demasiado arriesgados los mercados de crédito. Muchos países de Europa Occidental estaban entre los miembros iniciales del Fondo que se sumaron en 1945, mientras que la introducción en los años setenta de préstamos en condiciones favorables a países de ingresos bajos y medios animó a sumarse a estados de Europa Central y del Este, inicialmente Hungría (1982) y Polonia (1986). Con el colapso de la Unión Soviética, los estados del antiguo bloque del Este se sumaron al Fondo a principios de los años noventa. El FMI jugó un importante papel junto a la UE para ayudarles a llevar a cabo la transición de economías planificadas a economías abiertas.

Una de las cuestiones más controvertidas respecto a la función del FMI desde los años setenta es la de si en las decisiones sobre préstamo deberían tenerse en cuenta las preocupaciones sobre el desarrollo (Clegg, 2013). La cuestión ha dividido a los principales donantes al Fondo durante décadas, pero también ha dado pie a numerosas críticas de expertos y profesionales que han argumentado que las políticas impuestas a los países de ingresos bajos y medios han sido tradicionalmente más perjudiciales que beneficiosas para dichos países (tales como la privatización de empresas públicas, la reducción del tamaño del Gobierno y la liberalización de sus mercados de bienes y capitales, lo denominado con frecuencia «Consenso de Washington»). En la actualidad, los estados líderes han alcanzado un acuerdo en el hecho de considerar la reducción de la pobreza como un objetivo político aceptable para conceder el préstamo del FMI a países pobres (ibídem: 91), hasta el punto de que ya se habla de un «post Consenso de Washington» (Stiglitz, 2008). Sin embargo, un modelo de desarrollo más radical de crecimiento económico fuerte y sin liberalización política ha sido defendido vigorosamente por parte de China mediante su inversión extranjera directa (IED) en el mundo en vías de desarrollo, al menos en África. En este continente, el gigante asiático ha intentado asegurarse un acceso seguro a los recursos necesarios para sostener su rápido crecimiento económico, incluidos la energía, la tierra cultivable y los metales de tierras raras. El contraste entre los préstamos ofrecidos por el Banco Mundial y el Fondo y los del Gobierno chino queda puesto notablemente de relieve cuando se considera la condicionalidad asociada a la reforma política y la democracia, la promoción de los derechos humanos o la política económica. Esta es solo una manifestación de lo que Zakaria (2008)

considera como el principal acontecimiento político en la política mundial de los últimos 500 años, el «auge de los otros».

La crisis financiera de 2008 fue el catalizador para que Estados Unidos mostrara su aprobación, en principio, a la iniciativa de emprender reformas importantes de la estructura de gobierno del FMI que modificaran considerablemente su estructura hegemónica. Mientras Estados Unidos centraba su atención en las economías emergentes del Sur global para contribuir a dar una respuesta coordinada a la recesión mundial, se alcanzó un acuerdo para ajustar las cuotas de los países miembros del FMI a fin de reasignar un 6% de los votos de los países «sobrerrepresentados» a los países «infrarrepresentados». La Decimocuarta Revisión General de Cuotas aprobada por la Junta de Gobernadores del FMI en diciembre de 2010 identificó «países de mercados emergentes dinámicos y países en desarrollo» como países necesitados de una mayor representación (IMF, 2010c); así, casi todos los países europeos vieron disminuir su poder de voto (solo Irlanda y España aumentaron sus cuotas). En una coyuntura en que China está destinada a convertirse en el tercer principal donante al FMI –y Brasil, India y Rusia figurarán entre los diez principales países donantes–, el consenso dominado por Estados Unidos se verá desafiado con más energía que nunca, dada la nueva configuración de poder institucionalizada en el FMI. Sin embargo, para que se ponga en práctica la revisión, todos los estados deben ratificar el acuerdo en sus ámbitos parlamentarios, y el Senado estadounidense se halla entre los que todavía no han aprobado la propuesta³. Al tiempo que se desvanece la promesa de reformas, los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) han acelerado su compromiso de desafiar al FMI mediante al anuncio de propuestas para crear una institución rival con sede en China⁴, poniendo de esta manera de relieve su compromiso de refutar las ideas establecidas del Fondo liderado por Estados Unidos. En esta coyuntura, ¿qué deberían hacer los estados europeos ante una situación en la que los tres elementos de la estabilidad hegemónica son desafiados? Frente a una posición de congruencia cambiante entre ideas, instituciones y poder, Barbé *et al.* proponen dos opciones para la UE: el acomodo o el atrincheramiento. La primera acepta la configuración cambiante, y la segunda intenta rechazarla para mantener el orden anterior. De este análisis surgen dos

3. Véase la propuesta (Sección 10) en: http://www.rpc.senate.gov/legislative-notices/s-2124_ukraine-support-act [Fecha de consulta 10.06.2014].

4. Romero, Simon. «Emerging Nations Bloc to Open Development Bank». *The New York Times* (15 de julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta 26.09.2014] <http://www.nytimes.com/2014/07/16/world/emerging-nations-bloc-to-open-development-bank.html?module=Search&mabReward=relbias%3Ar>

cuestiones: en primer lugar, ¿deberían los estados de la UE seguir ejerciendo influencia hasta el mismo momento de puesta en práctica de la Decimocuarta Revisión? En segundo lugar, ¿qué lecciones pueden aprenderse de ejemplos históricos de oposición entre los tres elementos de hegemonía y de qué forma pueden alimentar el debate actual?

Ejemplos anteriores de fractura hegemónica

El fracaso del sistema de Bretton Woods

El propósito inicial del FMI era supervisar la gestión del sistema económico internacional de tres formas significativas: la primera, con el análisis de las economías nacionales de los países miembros; la segunda, fijando los tipos de cambio dentro de límites ajustados para crear estabilidad; y, la tercera, con la provisión de préstamos a corto plazo en caso de dificultades de las balanzas de pago. Sin embargo, para promover el crecimiento mediante políticas económicas expansionistas, se precisaba una alternativa al patrón oro. El Gobierno de Estados Unidos garantizó el precio de una onza de oro a 35 dólares, e hizo así las reservas de dólares estadounidenses del banco central equivalentes a lingotes de oro, en términos de seguridad, y permitió que aumentara la cantidad de dinero (en dólares) en circulación mundial. Aunque en un principio Estados Unidos incurrió en costes importantes destinados a la ayuda a la reconstrucción en Europa y en Japón, a medio plazo los acreedores se beneficiaron, ya que los bancos centrales extranjeros compraron bonos del Tesoro federal de los Estados Unidos. Sin embargo, hacia 1960 el Gobierno estadounidense empezó a darse por vencido ante la presión que suponía el proceso de anclaje de la economía mundial. El precio del oro en los mercados privados era de 40 dólares la onza, de modo que era de suma importancia que los tenedores de dólares estadounidenses no pidieran su conversión en oro. A lo largo de los años sesenta, el Gobierno estadounidense «reconoció la gravedad del problema del dólar, al tiempo que mostraba su disposición a abordar solo los síntomas, no las causas» (Eichengreen, 2008: 128), principalmente, a través de la presión a los aliados para que intervinieran en los mercados de divisas. Los gobiernos de estos apoyaban el dólar «porque era la pieza clave del sistema de Bretton Woods y porque no había un consenso sobre la forma en que ese sistema podría ser reformado o sustituido» (ibídem). El problema subyacente era que el dólar estaba sobrevaluado y, dado que los gobiernos extranjeros temían una devaluación, las dos estrategias para protegerse contra esto eran o bien convertir los dólares de nuevo en oro antes de que tu-

viera lugar una devaluación, o bien cambiar las reservas a monedas más estables. «Al absorber dólares en lugar de forzar a Estados Unidos a devaluar, los bancos centrales extranjeros permitieron que sus índices de inflación subieran aún más» (ibídem: 129). Algunos gobiernos europeos fueron renuentes a hacerlo, sobre todo Alemania, sensible a la presión sobre el tipo de cambio debido a la reputación del marco alemán como divisa estable, y «no estaba dispuesta a contener los índices de inflación muy por encima del 3%» (ibídem: 129)⁵. Durante la primavera de 1971 crecieron las especulaciones sobre la viabilidad a largo plazo del sistema de Bretton Woods, y «la huida del dólar, una vez iniciada, no era de fácil contención. En la segunda semana de agosto, la prensa informó de que Francia y el Reino Unido planeaban convertir dólares en oro. Durante el fin de semana del 13 de agosto, la Administración Nixon cerró la ventanilla del oro, y suspendió el compromiso de proveer de oro a los poseedores extranjeros oficiales de dólares, ya fuera a 35 dólares la onza o a cualquier otro precio. (...) En lugar de consultar al FMI, comunicó su programa al director gerente del Fondo como un hecho consumado» (ibídem: 131). Los esfuerzos por reconstruir el sistema fracasaron y se aceptó una nueva norma de divisas flotantes.

¿Cómo debería interpretarse esto mediante un modelo de cambio de los elementos constitutivos de la hegemonía? Con respecto al poder, durante los años sesenta el poder estadounidense disminuyó con relación a Japón y los países europeos, dando paso a una crisis de confianza sobre la viabilidad a largo plazo del sistema y a una posible fractura de la solidaridad entre las principales potencias con respecto al sistema de Bretton Woods. En referencia a las ideas, las principales potencias siguieron comprometidas con el sistema de Bretton Woods durante el largo período de tiempo prolongado de la crisis, ya que no existía un consenso sobre una alternativa. Los estados europeos antepusieron sus intereses nacionales, tales como una baja inflación (Alemania y Países Bajos) o la retención de sus reservas (Francia y el Reino Unido), a las ideas del sistema. Por su parte, Estados Unidos también dio prioridad a su interés por evitar la necesidad de devaluar el dólar (y terminar con la convertibilidad del oro), motor principal de esta presión. Institucionalmente, el Fondo empezó a evolucionar para atender a sus miembros a través de nuevas vías, tales como los préstamos condicionados.

5. El programa de derechos especiales de giro (DEG) se creó en 1969 para abordar algunos de estos problemas. Agradezco a un revisor anónimo esta puntualización. Véase: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.HTM>

Préstamos en condiciones favorables

Una de las brechas más importantes que se han producido entre los estados europeos y Estados Unidos en el FMI se ha referido a la responsabilidad del FMI para conceder acuerdos de préstamos en condiciones favorables a los países de nivel de renta bajo. La división entre «desarrollistas» y «minimalistas» reviste importancia en relación con este razonamiento, porque demuestra un desafío a las ideas básicas que sustentan el FMI (estabilización de la balanza de pagos) y la posición de Estados Unidos como poder en torno al cual se ha formado una coalición hegemónica. En las secuelas resultantes de la crisis del petróleo de 1973, los países de nivel de renta bajo fueron especialmente sensibles a los problemas de la balanza de pagos. Los estados europeos lideraron un grupo de 25 miembros del FMI para aportar fondos mediante un «servicio financiero del petróleo» (*Oil Facility*) a fin de ofrecer préstamos a países de nivel de renta bajo a precios considerablemente más bajos que los disponibles en otros lugares, en directa oposición a los intereses políticos de Estados Unidos. «El Gobierno estadounidense se oponía abiertamente a la formación de la Cuenta de Subvención, argumentando que daba pie tanto a legitimar la acción de la OPEC [Organización de Países Exportadores de Petróleo] (que había apuntado específicamente contra Estados Unidos), como a aumentar la sostenibilidad de los nuevos términos de intercambio que esta había generado» (Clegg, 2013: 76). Pese a la oposición estadounidense, la iniciativa quedó firmemente establecida en línea con los argumentos europeos, sobre todos los de Francia y el Reino Unido, que habían procurado prestar ayuda a antiguas colonias a través del FMI y del Banco Mundial (Stone, 2004). «En contra de la idea común sobre cómo funciona el FMI, podemos observar en este caso cómo los intereses estratégicos de Estados Unidos se ven superados por una agrupación de estados menos poderosos en el plano material que intentan crear un mecanismo de transferencia de recursos a países de nivel de renta bajo» (ibídem: 77). La segunda crisis del petróleo de 1979 devolvió al primer plano la cuestión de los préstamos en condiciones favorables, al hacer que un mayor número de estados solicitaran tales fondos, lo que consolidó la posición desarrollista de que las políticas hacia los países de nivel de renta bajo deberían ser diferentes de las dirigidas a los países industrializados. Tal y como argumenta Clegg (2013), la disputa entre accionistas sobre qué debería hacer el FMI sigue siendo pertinente actualmente, aunque desde el final de la década de 2000 ha habido un consenso sobre la necesidad de centrarse en la reducción de la pobreza en su programa.

Si se analiza desde la óptica del poder material, las ideas y las instituciones, el punto de mayor relevancia es que surgieron ideas (concesión de préstamos en condiciones favorables a países de nivel de renta bajo que con el tiempo se

convirtieron en la agenda del desarrollo) contra los intereses de Estados Unidos, en un momento en que la brecha hegemónica ya era algo frecuente. Los estados europeos, aunque más débiles en el plano material, pusieron en práctica importantes reformas ideacionales destinadas a cambiar el Fondo.

Préstamos de última instancia a estados soberanos

Aunque el control de los precios del petróleo por la OPEC ha sido decisivo para impulsar al FMI hacia la concesión de préstamos en condiciones favorables, las rentas extraordinarias motivaron que los bancos privados occidentales, inundados de petrodólares, buscaran la reinversión. Así, optaron por la solución de prestar a estados soberanos, por su capacidad de absorber grandes sumas de dinero y por su fiabilidad percibida en calidad de deudores. Sin embargo, como los tipos de interés en Estados Unidos subieron de alrededor del 0% en 1975 al 8% en 1980, el reembolso de estos préstamos se volvió mucho más difícil, y los gobiernos que antes parecían solventes empezaron a experimentar dificultades para pagar sus deudas. En agosto de 1982, México se convirtió en el primer Gobierno que amenazó con incumplir los pagos, argumentando que era insolvente y que estaba, básicamente, en bancarrota. «En el verano de 1983, el juego llegó a su fin. México anunció que no tenía más dinero y en cuestión de semanas el préstamo privado al mundo en vías de desarrollo cerró el grifo» (Frieden, 2007: 374). El incumplimiento del reembolso de los préstamos tendría graves consecuencias para la banca privada de Nueva York, Londres, París, Frankfurt y Tokio que los había concedido; por extensión, también para las economías de los países del G-5. La solución fue apuntalar el Estado deudor mediante la intervención internacional y, con ello, mantener la estabilidad financiera del sistema financiero internacional.

El FMI intervino en la crisis de la deuda de México de dos maneras: concedió préstamos urgentes al Gobierno para impedir que se convirtiera en insolvente, por un lado, y renegoció los reembolsos a los bancos privados, por el otro. Mediante estas medidas, el FMI se atribuyó un nuevo papel, esto es, se convirtió en una institución de crédito de última instancia para estados soberanos sin posibilidad de pedir prestado en el mercado financiero porque los acreedores privados lo consideraban demasiado arriesgado. El FMI justificó su nuevo mandato mediante una lógica funcionalista, en el sentido de que proporcionaba un bien público (estabilidad financiera internacional) mediante su experiencia técnica (supervisión económica y recomendaciones en materia de política) y mecanismos institucionalizados de préstamo basados en los depósitos de los países miembros. En el plazo de un año, más de 30 países miembros del FMI habían renegociado

su endeudamiento en dólares, y el FMI había puesto en práctica una serie de procedimientos para convertir las reformas políticas en una condición para la distribución de los fondos. La ayuda a los países en bancarota dependió de los conocimientos especializados del FMI para gestionar los problemas de la balanza por cuenta corriente, como también del afianzamiento de la concesión de préstamos en condiciones favorables, aunque con condiciones. Si bien este afianzamiento ahondó la división básica entre países como Estados Unidos, que prefería que el FMI se centrara en un mandato limitado de estabilidad a corto plazo, y aquellos que consideraban que el Fondo tenía un papel en el desarrollo, a un nivel más amplio la disputa ideológica sobre el papel fundamental del FMI no dividió a los países del G-5 como había ocurrido en los años setenta. La influencia de Estados Unidos, Japón y los principales países de Europa Occidental no resultó cuestionada por las nuevas ideas, y el nuevo papel institucional del FMI contribuyó, en definitiva, a promover sus intereses nacionales. De hecho, conforme la economía neoliberal se iba haciendo más popular en la política monetaria interna de los países desarrollados, se iba creando una nueva estructura hegemónica en torno a la promoción de la financiación privada, en lugar de la basada en empresas públicas. Los países de Europa Occidental se adaptaron a este cambio porque, en definitiva, contribuía a promover los intereses comunes europeos que afianzaban sus posiciones, al reforzar a las instituciones privadas de crédito en Londres, París y Frankfurt.

La revisión de cuotas, acordada en diciembre de 2010, cuando se implemente enteramente, reducirá la influencia de todos los estados miembros de la UE, excepto de España e Irlanda.

La crisis actual: ¿acomodo o atrincheramiento?

Como consecuencia de la crisis económica de 2008, la estructura hegemónica del FMI parece estar cambiando. Las tres revisiones principales acordadas en diciembre de 2010, cuando se implementen enteramente, reducirán la influencia europea: en primer lugar, la revisión de cuotas reduce la influencia de todos los estados miembros, excepto de España e Irlanda, y aumenta la influencia de las economías de mercado emergentes; en segundo lugar, el Consejo Ejecutivo tendrá dos estados europeos menos; y, en tercer lugar, termina el privilegio de Alemania, Francia y el Reino Unido (y también de Estados Unidos y Japón) de nombrar directamente los directores, en vez de que estos tengan que ser elegidos. Como consecuencia de estas reformas, uno de los principales instrumentos de influencia del FMI sobre los estados a los que presta en condiciones favora-

bles podría también ser cuestionado más abiertamente, por la preferencia de las potencias emergentes de defender vigorosamente el principio de soberanía en forma de no intervención. Como señaló un experto, «tal vez lo más irritante para los europeos es la sospecha de que Estados Unidos ha apostado fuerte por reformar el multilateralismo, pero Washington juega ampliamente con los activos europeos» (Gowan, 2014: 4). Parece un caso claro de adaptación forzosa de la UE a los planes estadounidenses para *persuadir* a los BRIC a utilizar y operar mediante el FMI, no fuera de él. Sin embargo, en este apartado se argumenta que los estados miembros de la UE siguen afianzados en un grado considerable, si este afianzamiento se caracteriza por garantizar los valores esenciales y los intereses se mantienen y promueven a través del FMI. ¿Quiere ello decir que el canto del cisne de décadas de influencia europea terminará con la aprobación de la Decimocuarta Revisión? Para intentar responder a esta pregunta, se abordarán dos cuestiones: la reducción de cuotas y la transferencia de ingresos del Sur global a Europa como consecuencia de las reformas de las cuotas, el aumento de las reservas y los nuevos acuerdos sobre préstamos.

Disminución de la cuota de voto

La creación del euro supuso la aparición de una moneda capaz de desafiar al dólar como moneda mundial más importante (véase Helleiner, 2008), aunque su estatus ha descendido en el contexto poscrisis. Algunos autores son explícitos al referirse a la que debería ser la ambición de la UE, como Garnier *et al.* (2006: 120), quienes hablan de «un sentir generalizado de que Europa, a pesar de su número de escaños y de votos en las instituciones de Bretton Woods, es incapaz de ofrecer un contrapeso adecuado a Estados Unidos». Para ello, la UE debería ofrecer políticas alternativas a Estados Unidos –cosa que hasta ahora no ha hecho–, ya que es lo suficientemente fuerte como para desafiar de manera creíble la hegemonía estadounidense. La agrupación de los votos de los estados de la UE en una sola circunscripción, así como la dirección, darían a la UE mucho mayor poder de voto que el de Estados Unidos. Esta lectura de la política del FMI, sin embargo, presenta una serie de problemas. En primer lugar, se centra exclusivamente en equiparar el poder de veto de Estados Unidos al umbral de voto de un 85%, necesario para evitar cambios importantes en el diseño y el funcionamiento del FMI. Pero se trata de un poder negativo –el poder de impedir que se adopten decisiones–; además, el poder de voto se exagera, ya que las decisiones adoptadas «muy raramente se someten a votación. Por el contrario, el presidente propone conclusiones basadas en su interpretación de la lectura del criterio de la mayoría y a continuación las decisiones se adoptan por consenso» (Pisani-Ferry,

2009: 28). En segundo lugar, la influencia estadounidense se canaliza a través «como mínimo de tres docenas de funcionarios del Tesoro de Estados Unidos, implicados habitualmente en el trabajo en cuestión, que reflexionan y asesoran en lo concerniente al FMI», mientras que «muchos países tienen sólo uno o dos» (Woods, 2003: 111); asimismo, el equipo de Estados Unidos realiza frecuentes contactos con la dirección, el personal y las oficinas de los directores ejecutivos del Fondo, ya sea individualmente o en grupo, «para promover sus políticas entre el conjunto más amplio de los miembros» (ibídem). «Lo que importa en una institución como el FMI (...) es la fuerza y la cohesión de los acuerdos de la coalición, más que el tamaño de una circunscripción referida al poder de voto. Esa es la razón por la que Estados Unidos y el G-11 tienden a tener un mayor impacto en las decisiones del FMI que la Unión Europea»⁶ (Bini Smaghi, 2009: 72). En tercer lugar, la larga historia de coordinación informal entre los estados del G-5 en los principales temas, ha infundido en Francia, Alemania y el Reino Unido la voluntad de conservar su representación nacional, de modo que resulta improbable que se dé un único representante europeo⁷. Por último, como muestra la discusión anterior, mientras que los estados europeos están más dispuestos a usar los préstamos del FMI para aplicar políticas de desarrollo (a diferencia de Estados Unidos), ambos, europeos y estadounidenses, utilizan los préstamos del Fondo como instrumentos de política exterior (Stone, 2004; Dreher *et al.*, 2009) y también de apoyo a sus propios sistemas bancarios nacionales (Breen, 2013); asimismo, aunque los estados europeos han catalizado los ejemplos de fracturación del bloque hegemónico mencionados previamente, a largo plazo se han mantenido entre los estados poderosos que operan en el Fondo.

De esta preocupación excesiva por el poder de voto agregado de la UE surgen otros problemas. Como la revisión de 2010 aún no ha sido plenamente aplicada, la UE de los 28 goza todavía de una proporción de voto del 33,15% y, concretamente, la zona euro del 22,68% (Bini Smaghi, 2009: 75; cifras ajustadas según datos de FMI de 2014 [IMF, 2014]). Las cuotas se calculan según un conjunto de criterios, incluida la exposición de un Estado a variaciones monetarias en relación con su dependencia del comercio. Dado que la creación del euro

6. Según Bini Smaghi (2009: 64) «el Grupo de los 11 (G-11) está constituido por los directores ejecutivos de un grupo de países, principalmente en desarrollo, que acumulan casi el 30% de los votos»: Argentina, Brasil, China, Egipto, São Tomé y Príncipe, India, Indonesia, Irán, Arabia Saudí, Zambia y Bélgica (noviembre de 2014).

7. Para una mayor profundización sobre por qué los estados miembros de la UE (no solo los tres grandes) prefieren una representación nacional en el FMI, véase Pisani-Ferry (2009), que realiza una comparación del poder de voto en el FMI y en el Consejo Europeo.

reduce este riesgo, Bini Smaghi calcula que los miembros de la zona euro deberían reducir su cuota en alrededor de un 3%, algo más o menos acorde con las propuestas acordadas en la Decimocuarta Revisión. Aceptar un peso menor del voto no es simplemente una cuestión de ajustarse a la creación del euro. Leech y Leech (2005) adaptaron técnicas para calcular el poder de voto en democracias parlamentarias a la Junta de Directores del FMI. Mediante el análisis de permutaciones de coaliciones de voto entre los 24 directores ejecutivos, los autores calculan los resultados de voto en los que el bloque de la UE concentraría el voto decisivo en una gama de diferentes cuotas de la UE. Sus resultados señalan un hallazgo sorprendente, en el sentido de que una *disminución* en la cuota de la UE de un 2% *aumenta* su poder de voto tal como ellos lo definen. Esto se debe a que, cuando los votos son distribuidos más ampliamente entre los actores, hay un mayor número de permutaciones en las que los resultados de voto muestran un frágil equilibrio, y el voto de la UE es crucial. Una de las limitaciones del uso de un modelo desarrollado para parlamentos es la asunción de que los intereses son heterogéneos y varían dentro de un espectro; como se ha comentado anteriormente, el voto se suele basar en consensos en el seno de la Junta, y la coordinación informal del G-5 controla más del 37% de sus votos. Si se consideran todos estos elementos en conjunto, la disminución en cuotas propuesta por la Decimocuarta Revisión parece menos importante de lo que suele describirse.

Transferencia de ingresos del Sur global a Europa

Al tiempo que se acordaba desplazar el 6% de las cuotas de los países sobrerrepresentados a los países de mercados emergentes, la Decimocuarta Revisión acordó también duplicar el tamaño de las cuotas de todos los miembros, hasta un total de 476.000 millones de derechos especiales de giro (DEG), es decir, 755.700 millones de dólares (IMF, 2010a). Un 1% de la cuota tiene un valor de 7.600 millones de dólares, de modo que el desplazamiento de un 6% de los sobrerrepresentados a los estados de mercados emergentes equivale a 45.600 millones de dólares. En concreto, los diez mayores aumentos son los siguientes: China (2,4%), Brasil (0,53%), Corea del Sur (0,39%), Turquía (0,37%), México (0,35%), India (0,31%), España (0,31%), Singapur (0,23%), la Federación Rusa (0,21%) e Irlanda (0,20%). Si se excluyen las contribuciones de España e Irlanda, por valor de 3.800 millones de dólares, la duplicación de las cuotas y su reasignación equivaldrán a una transferencia neta de 41.800 millones de dólares de las economías emergentes al FMI, disponibles para prestar a los miembros. En un escenario poscrisis, no cabe duda de que los principales beneficiarios de la ayuda del FMI son europeos. «A principios de 2013, Islandia, Grecia, Irlanda

y Portugal representaban aproximadamente el 60% de todo el crédito pendiente del FMI a 87 países» (Breen, 2013: 105). Los detalles concretos de los préstamos concedidos a Islandia, Irlanda y Grecia son sorprendentes, como Breen examina pormenorizadamente para argumentar que estos préstamos excepcionalmente amplios se realizaron por la exposición de los bancos privados en los estados del G-5 a la deuda soberana. Esta visión corrobora el argumento de que los estados miembros de la UE siguen afianzados en el FMI y lo utilizan para perseguir sus intereses. Aunque en principio se adaptan a las potencias emergentes, siguen disfrutando de sus ventajas tradicionales.

Tras las elecciones generales celebradas en Grecia en 2009, el Gobierno socialista entrante anunció públicamente que la deuda nacional triplicaba la declarada anteriormente. Los mercados financieros dudaron que Grecia pudiera reembolsar sus deudas y empezaron las especulaciones sobre si el Gobierno incumpliría sus obligaciones y saldría de la zona euro. El nivel de exposición de los bancos a la deuda griega en otros estados miembros de la UE complicó aún más las cosas; en el caso de Francia, esta se estimó en 80.000 millones de dólares; en el de Alemania, en 45.000 millones; y en el del Reino Unido, en 20.000 millones. «Con estos altos niveles de exposición en algunos de los bancos franceses más prominentes, una salida griega de la zona euro podría desestabilizar todo el sistema bancario francés que, a su vez, debilitaría el sistema financiero global» (ibídem: 111). Con el fin de prevenir este riesgo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI (la «troika») diseñaron un programa de apoyo por valor de 110.000 millones de euros, con una contribución del FMI de 30.000 millones de euros (o 26.400 millones de derechos especiales de giro, equivalentes a un 11% de las reservas totales del FMI antes de su duplicación según la Decimocuarta Revisión). Para poner la importancia de esta decisión de préstamo en perspectiva, este equivale al 3.212% de la cuota de Grecia (ibídem) cuando, por lo general, el FMI solo permite prestar un 300% de una cuota. Un año antes, cuando el FMI rescató a Islandia, «se consideró que el FMI aportaría aproximadamente 2.100 millones de dólares, equivalentes a un 1.190% de la cuota de Islandia en el FMI, uno de los mayores préstamos en la historia del FMI» (ibídem: 106). El rescate griego era casi tres veces mayor en términos de porcentaje de la cuota y 15 veces más grande en términos de valor absoluto. Por su parte, la crisis financiera golpeó a Irlanda en forma de una pérdida de confianza en el sistema bancario, que el Gobierno intentó arreglar en septiembre de 2008 mediante la garantía de todos los pasivos de los bancos irlandeses, una decisión «innecesariamente ambiciosa en su alcance en comparación con otras medidas utilizadas para contener las crisis financieras sistémicas» (ibídem: 115). A mediados de 2010, la política se vio demasiado presionada por unas pérdidas mucho mayores de lo asumido previamente y el Gobierno corrió el

riesgo de quiebra. Se acordó entonces un paquete de financiamiento de 80.000 millones de euros asumido por el FMI, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y una serie de préstamos bilaterales. La contribución del FMI, de 22.500 millones de euros (equivalente al 2.322% de la cuota de Irlanda), no era tan grande como el paquete acordado para Grecia, pero seguía siendo muy importante en comparación con los préstamos otorgados a estados no europeos (IMF, 2010b).

Breen (2013) sostiene que estos acuerdos fueron aprobados por la Junta Directiva debido a, por una parte, la considerable influencia de Alemania, Francia y el Reino Unido, y, por la otra, a la exposición de sus bancos privados a estas crisis. Aunque Breen no lo analiza, el caso de Portugal es también ilustrativo del razonamiento presentado aquí. En mayo de 2011, este país recibió 26.000 millones de euros del FMI como parte de un programa de rescate europeo mayor, equivalente a un 2.306% de su cuota nacional. En total, Grecia, Irlanda y Portugal han recibido cerca de 80.000 millones de euros del FMI y existen acuerdos de financiación inferiores para ayudar a otros estados europeos desde 2009. En consecuencia, mientras que los titulares hablan de una voz europea debilitada en el seno del FMI, los estados europeos han recibido sumas de préstamo inimaginables antes de la crisis financiera de 2008, y las cuotas a pagar por las economías emergentes, como se establece en la Decimocuarta Revisión, equivalen a la mitad de esta cantidad. Con esta línea de crédito prometido, aunque aún sin cobrar, el panorama se parece más a una redistribución del ingreso institucionalizado del Sur al Norte que a una toma de poder por parte del Sur global.

Los estados europeos han recibido sumas de préstamo inimaginables antes de la crisis financiera de 2008, y el panorama se parece más a una redistribución del ingreso institucionalizado del Sur al Norte.

Conclusión

Aplicar el modelo de Barbé *et al.* (2014) sobre las estrategias de adaptación de la UE a las cambiantes políticas del sistema multilateral al caso del FMI ha demostrado ser altamente revelador. El Fondo se ha mostrado como un arquetipo de la estructura hegemónica basada en el poder y el liderazgo estadounidenses, las ideas económicas liberales y una burocracia institucional altamente capacitada y técnicamente sofisticada que ha atendido a estos intereses. Cabe argumentar que todos los estados miembros de la UE, mientras han sido miembros del

FMI, se han beneficiado de su pertenencia. Francia, Alemania y el Reino Unido disfrutaban de posiciones privilegiadas dentro del Fondo a día de hoy, y durante muchos años han trabajado en estrecha colaboración con Estados Unidos y Japón para perseguir sus intereses comunes. Frente a la reciente bibliografía que aboga por un distrito electoral unificado de la UE y una voz única y fuerte articulada a través de un Director Ejecutivo europeo como contrapeso a Estados Unidos, en realidad los europeos y los estadounidenses se mantienen estrechamente alineados en muchas cuestiones, aunque siempre a través de su condición de miembros a título nacional. Si se utilizan los instrumentos de análisis del modelo, hay tres casos en los que las ideas sobre el rol del Fondo fueron desafiadas por los estados europeos con influencia pero, en última instancia, con menos fuerza que Estados Unidos. En el caso del fracaso del sistema de Bretton Woods, aunque fue en última instancia una decisión unilateral de Estados Unidos, fue provocada por los gobiernos europeos que retiraron su apoyo al dólar debido a la necesidad de anteponer los intereses nacionales a la idea de un sistema de tipo de cambio fijo. Los europeos también presionaron al FMI hacia la concesión de préstamos en condiciones favorables durante la década de los setenta, como parte de un posicionamiento más amplio del Fondo como institución que ayuda a sus miembros a desarrollarse. Ambas iniciativas demostraron ser contrarias a los intereses estadounidenses. Asimismo, el papel del FMI en el rescate a los estados en quiebra ha demostrado la capacidad de los estados de la UE como miembros poderosos de poner en práctica nuevas ideas acerca de su papel, aunque en último término ha sido en apoyo de su propio sistema bancario, algo magnificado en el apoyo a Grecia, Islandia, Irlanda y Portugal en los últimos años.

La crisis financiera de 2008 ha provocado una gran recesión en el mundo desarrollado, crisis bancarias en varios países que han exigido que los gobiernos nacionales rescataran bancos en dificultades, así como crisis de deuda soberana por los intentos de los estados de hacer frente a los costes de estas consecuencias. El presidente George W. Bush convocó una reunión de jefes de Estado del G-20 en Washington en noviembre de 2008 con el fin de impulsar una respuesta global concertada de las economías de la OCDE y emergentes por igual. El precio exigido por parte de las potencias emergentes para participar fue una revisión importante de las cuotas en el FMI (y en el Banco Mundial), acordada por la Junta de Gobernadores del FMI en diciembre de 2010. A pesar de que aún no se ha aplicado formalmente, ya que aún está pendiente de aceptación por parte de los 188 miembros del FMI, esta revisión podría representar la ruptura más importante en la estructura hegemónica del Fondo hasta la fecha, al elevar los estados no occidentales sus niveles de influencia, tanto en términos de poder de voto como de su impacto en ideas promovidas de forma condicional. Los europeos parecen estar entre los grandes perdedores, lo que lleva a la cuestión

de si la UE se ha acomodado o se ha atrincherado con este cambio. Un análisis escueto de las cuotas y del voto indicaría una adaptación forzada; pero si se observan más detenidamente las decisiones de préstamo adoptadas en los últimos años, los enormes préstamos para rescatar a estados de la UE y el capital que suscribía esos préstamos, girado contra nuevos depósitos de los mercados emergentes, harían indicar que los estados de la UE siguen utilizando el FMI para servir a sus propios intereses como siempre han hecho. Hasta que se aplique la Decimocuarta Revisión, no se podrá afirmar con certeza si este es el final del canto del cisne de la influencia europea. Sin embargo, los estados europeos se han beneficiado históricamente de momentos de cambio en las ideas, las instituciones y el poder del FMI; ello promete la posibilidad de un continuado atrincheramiento en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Barbé, Esther; Costa, Oriol; Herranz-Surrallés, Anna y Kienzle, Ben. «The EU in an unsettled international system: Coping with the power shift in global governance». Paper presentado en la Conferencia de la International Studies Association (ISA), Toronto (Canadá), 26-29 de marzo de 2014 (en línea) <http://www.eu-ianus.eu>
- Bini Smaghi, Lorenzo. «A single EU seat in the International Monetary Fund?», en: Jørgensen, Knud Erik (ed.). *The European Union and International Organizations*. Londres: Routledge, 2009, p. 61-79.
- Bini Smaghi, Lorenzo. «A Single Seat in the IMF». *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n.º 2 (2004), p. 229-248.
- Breen, Michael. *The Politics of IMF Lending*. Basingstoke: Palgrave, 2013.
- Clegg, Liam. *Controlling the World Bank and IMF: Shareholders, Stakeholders, and the Politics of Concessional Lending*. Basingstoke: Palgrave, 2013.
- Cox, Robert W. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2 (1981), p. 126-155.
- Dreher, Axel; Sturm, Jan-Egbert y Vreeland, James R. «Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council». *European Economics Review*, n.º 53 (2009), p. 742-57.
- Eichengreen, Barry. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Frieden, Jeffrey A. *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. Nueva York: W.W. Norton, 2007.
- Garnier, Carole; Daco, Daniel y Di Mauro, Francesca. «UN-EU cooperation on financial issues: The role of the European Union at the International Mo-

- netary Fund and the World Bank», en: Wouters, Jan; Hoffmeister, Frank y Ruys, Tom (eds.). *The United Nations and the European Union. An Ever Closer Partnership*. La Haya: T.M.C. Asser Press, 2006, p. 115-134.
- Gowan, Richard. «The Obama Administration & multilateralism: Europe Relegated». *FRIDE Policy Brief*, n.º 39 (2010) (en línea) [Fecha de consulta 09.06.2014] http://fride.org/download/pb39_multilateralism_eng_feb10.pdf
- Helleiner, Eric. «Political determinants of international currencies: what future for the dollar?». *Review of International Political Economy*, vol. 15, n.º 3 (2008), p. 354-378.
- Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- IMF. «IMF Executive Directors and Voting Power, and IMF Board of Governors». Washington: IMF, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2014] <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#U>
- IMF. «IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance». *Comunicado de prensa*, n.º 10/418 (2010a). Washington: IMF (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2014] <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>
- IMF. «IMF Executive Board Approves €22.5 Billion Extended Arrangement for Ireland». *Comunicado de prensa*, n.º 10/496 (2010b). Washington: IMF (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2014] <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10496.htm>
- IMF. «IMF Quota and Governance Reform – Elements of an Agreement». Washington: IMF, 31 de octubre de 2010c (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2014] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>
- Kennedy, Paul. *The Parliament of Man*, Londres: Penguin, 2006.
- Kissack, Robert. *Pursuing Effective Multilateralism: The European Union, International Organisations, and the Politics of Decision Making*. Basingstoke: Palgrave, 2010.
- Laatikainen, KatieV. y Smith, Karen E. (eds.). *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralisms*. Londres: Palgrave, 2006.
- Leech, Dennis y Leech, Robert. *Voting power implications of a unified European representation at the IMF*. Londres: LSE Research Online, 2005 (en línea) <http://eprints.lse.ac.uk/565/>
- McNamara, Kathleen y Meunier, Sophie. «Between national sovereignty and international power: What external voice for the euro?». *International Affairs*, vol. 78, n.º 4 (2002), p. 849-868.
- Pisani-Ferry, Jean. «The Accidental Player: The European Union and the global economy», en: Jørgensen, Knud Erik (ed.). *The European Union and International Organizations*, Londres: Routledge, 2009, p. 21-36.

- Polanyi, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001[1957].
- Ruggie, John G. «Multilateralism: The Anatomy of an Institution». *International Organization*, vol. 46, n.º 3 (1992), p. 561-598.
- Ruggie, John G. «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order». *International Organization*, vol. 36, n.º 2 (1982), p. 379-415.
- Stiglitz, Joseph. «Is there a post Washington Consensus», en: Stiglitz, Joseph y Serra, Narcís (eds.). *The Washington Consensus Reconsidered*. Nueva York: Oxford University Press, 2008, p. 41-56.
- Stone, Randall W. «Political Economy of IMF Lending in Africa». *American Political Science Review*, vol. 98, n.º 4 (2004), p. 577-591.
- Vreeland, James R. *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*. Londres: Routledge, 2007.
- Wade, Robert y Veneroso, Frank. «The Asian Crisis: The High Debt Model vs. the Wall Street-IMF-Treasury Complex». *New Left Review*, n.º 228 (1998), p. 3-23.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
- Woods, Ngairé. «The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF», en: Foot, Rosemary; MacFarlane, S. Neal y Mastanduno, Michael (eds.). *US Hegemony and International Organizations*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 92-114.
- Wouters, Jan y Van Kerckhoven, Sven. «The International Monetary Fund», en: Jørgensen, Knud Erik y Laatikainen, Katie V. (eds.). *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*. Londres: Routledge, 2013, p. 221-233.
- Zakaria, Fareed. «The Future of American Power». *Foreign Affairs*, vol. 87, n.º 3 (2008), p. 18-43.

Traducción: Josep M. Puig de la Bellacasa