
Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario

• • • • • VÍCTOR L. URQUIDI*

La Conferencia y sus antecedentes

El 22 de julio de 1944, en el Hotel Mount Washington, sito en las afueras del poblado de Bretton Woods, estado de New Hampshire, Estados Unidos, las delegaciones de 44 países aprobaron las actas constitutivas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy conocido como Banco Mundial. Habían sido convocados esos países después de más de dos años de preparativos, intercambios de posiciones, consultas y negociaciones, principalmente entre los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido, con objeto de crear las bases

** El autor, profesor-investigador emérito de El Colegio de México, fue Secretario Técnico de la Delegación de México en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, encabezada por Eduardo Suárez, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, y de la que formaban parte Antonio Espinosa de los Monteros, Rodrigo Gómez, Daniel Cosío Villegas, Julián Sáenz y Salvador Duhart. A su regreso a México, luego de obtener en 1940 su licenciatura en Economía y Comercio Internacional en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, el profesor Urquidi se incorporó al Departamento de Estudios Económicos del Banco de México y tuvo ocasión de participar en diversos estudios sobre la economía internacional y su relación con México, en particular en los análisis de las propuestas monetarias y de financiamiento internacional que culminaron en la Conferencia de Bretton Woods. En este artículo el autor optó por dar una visión panorámica de la creación de los dos organismos, sus primeras actividades (hasta 1971) y su posterior evolución, sin hacer referencia concreta a la abundantísima literatura –incluso documentos y relatos recientes– sobre estos temas específicos y los conexos.*

de un nuevo sistema monetario internacional para la posguerra y de un mecanismo que permitiera reanudar las corrientes internacionales de capital en forma ordenada.

Los proyectos estadounidense y británico que se formularon desde 1941 y se dieron a conocer oficialmente en 1943, a los que se añadieron sendas propuestas de Canadá y el gobierno provisional de Francia en el exilio, se convirtieron –con la participación de numerosos otros países, tanto europeos como de América Latina y otras regiones– en la base de las negociaciones finales iniciadas el 1 de julio de 1944 en Bretton Woods.

Respecto al FMI se había llegado a un acuerdo previo en abril del mismo año en una reunión efectuada en Washington. Hubo otra en Atlantic City, Nueva Jersey, hacia fines de junio, para revisar los documentos. Por cierto que en el documento de abril se hablaba de un “Fondo Monetario Internacional de las Naciones Unidas y Asociadas”.

En cuanto al Banco Mundial, en noviembre de 1943 el documento básico se dio a conocer como “Proyecto de bosquejo preliminar de un Banco de Reconstrucción y Desarrollo de las Naciones Unidas y Asociadas”, con prólogo del Secretario de la Tesorería de Estados Unidos, Henry Morgenthau Jr.

Entre los 19 países latinoamericanos invitados y presentes (con la excepción de Argentina, que no era entonces una de las “Naciones Unidas”, es decir, aliadas contra el Eje germano-italiano-japonés), México desempeñó un papel de significación, como también Brasil, Colombia, Cuba, Chile y Venezuela. Buen número de los países europeos estuvieron

representados por sus gobiernos en el exilio; la Comunidad Británica por Australia, Canadá, la India y Sudáfrica; la Unión Soviética participó plenamente; los países entonces neutrales no estuvieron presentes.

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, como se denominó oficialmente, fue parte sustancial de los planes para la posguerra iniciados con la Carta del Atlántico y concretados en lo político en la reunión de Dumbarton Oaks (Washington, 1944), de la que surgió el proyecto de Carta de las Naciones Unidas cuya negociación culminó en San Francisco en octubre de 1945. Dichos planes comprendían además propuestas en varias otras áreas: la agricultura y la alimentación (FAO, Hot Springs, 1943); la reestructuración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que había sobrevivido el período de la Sociedad de Naciones de preguerra; la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO, París, 1946); la salud; la meteorología; la aviación civil; el transporte marítimo; el comercio; el empleo (La Habana, 1948), y otras. Entre 1943 y 1948 se constituyó la mayor parte del enjambre de organismos multilaterales, con excepción de la Organización de Comercio Internacional, que hasta la fecha y mientras no se ratifique la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) recientemente acordada (Marrakech, 1994) ha tenido como sustituto el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), suscrito en 1947 como mecanismo provisional para las negociaciones arancelarias multilaterales.

El FMI y el Banco Mundial distaban mucho de ser iniciativas aisladas; más bien se concebían como un conjunto de instrumentos y mecanismos para crear un nuevo orden internacional, tanto en lo político como en lo económico y lo social. La razón de que se diera considerable prelación a los asuntos monetarios y financieros internacionales —que por cierto se consideraban en su obvia relación con el comercio, el empleo y el desarrollo— fue que el período anterior al inicio de

la segunda guerra mundial, y de hecho durante casi todo el tiempo transcurrido de 1918 a 1939, se caracterizó por la contracción de la economía mundial, el aumento del proteccionismo y de las restricciones discriminatorias y unilaterales al comercio, el desorden en los movimientos de capital, la inestabilidad e inseguridad monetarias y, en general, la inhibición de la inversión nacional e internacional, fuente de la creación de empleo e ingresos. En muchos casos, las inflaciones e hiperinflaciones, los déficit presupuestarios, las deudas externas insolutas, las caídas estrepitosas de las bolsas y las fluctuaciones violentas del comercio exterior, hacían imposible ir más allá de medidas compensatorias parciales e ineficaces.

Entre los errores más significativos se contó la imposición a Alemania en 1919 de indemnizaciones de guerra virtualmente impagables, el intento británico en 1926 de restablecer el patrón oro a una paridad con la libra esterlina que no correspondía a lo que ahora se llama el “tipo de cambio real”, la adopción de una política comercial altamente proteccionista por Estados Unidos en 1930, seguida de políticas restrictivas en el Reino Unido y la mayor parte de Europa, y la serie de fracasos de la Sociedad de Naciones y otras instancias en las negociaciones y arreglos previstos para reparar esos daños a la economía internacional, entre los que destacaba la Conferencia Económica Mundial de Londres sabotada por el presidente Franklin D. Roosevelt. A esta serie de graves dificultades se sumó el armamentismo, sobre todo de la Alemania nazi en los años treinta, acompañado de un sistema de control minucioso del comercio exterior y las operaciones cambiarias.

La historia económica y financiera de esa época ha sido descrita y analizada prolijamente, pero merecen destacarse dos mecanismos, relativamente débiles, que se pretendía funcionaran a favor de la ampliación del comercio y la estabilidad

Reconstrucción y desarrollo en pie de igualdad: propuesta de México en Bretton Woods

En nombre de la Delegación de México, permítaseme hacer una breve explicación de la enmienda que hemos sometido a consideración y que ahora tienen frente a ustedes.

A algunos les podría parecer que nuestra propuesta más bien obstaculizaría las operaciones de reconstrucción del Banco durante los primeros años. Sin embargo, deseo asegurarles que nuestros propósitos están lejos de poner pie-

dras en el camino de la reconstrucción. Estamos plenamente conscientes del daño que ha hecho la guerra a la capacidad productiva de nuestros aliados en Europa y en Asia, y sabemos también que, una vez liberados, los territorios hoy ocupados por nuestros enemigos requerirán enormes volúmenes de capital a fin de recuperarse. No estamos menos conscientes de los sacrificios sufridos en carne propia por todas esas naciones. Por tanto, el afán de esta enmienda, a nuestro juicio importante, no es negarles

cambiaría; por un lado, el programa de tratados bilaterales de comercio recíproco iniciado por Estados Unidos en 1934 con fines de liberación arancelaria; por otro, los acuerdos de estabilización monetaria suscritos por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia hacia 1936 para intentar estabilizar los tipos de cambio entre esos tres países mediante consultas y cooperación entre los respectivos bancos centrales y tesoreros o ministerios de finanzas. Ambos mecanismos fueron sin duda algunos elementos importantes en las ideas que condujeron a las propuestas de crear el FMI, la OIC y, secundariamente, el Banco Mundial.

Otro elemento fundamental fue la experiencia de desorden en los movimientos internacionales de capitales que sobrevino a la conclusión del Tratado de Versalles, sobre todo en lo que hace a los efectos de las indemnizaciones impuestas a Alemania y a la liquidación de las deudas de los países aliados de entonces con Estados Unidos. Debe recordarse también que muchos países de Europa y casi todos los latinoamericanos estaban en situación de suspensión de pagos sobre sus deudas del siglo XIX y otras posteriores.

En tercer lugar, se preveía, en cuanto terminara la segunda guerra mundial, la necesidad de reparar los daños físicos e institucionales ocasionados en territorio europeo, o sea la de destinar inmensos recursos financieros a la reconstrucción. Este problema iba ligado al del reembolso, en especie o en servicios, de los recursos facilitados por Estados Unidos bajo el sistema de préstamo y arrendamiento (*lend-lease*) instaurado en 1941, y al del pago o reconversión de las deudas directas, como las anglo-estadounidenses, contraídas a principios de la guerra, cuando todavía prevalecía en Estados Unidos una posición influida considerablemente por el aislamientismo.

Además, el Reino Unido, entre otros, tenía a su cargo un problema financiero —y a la postre comercial y monetario—

consistente en los llamados saldos inconvertibles, expresados en libras esterlinas, que habían acumulado los miembros de la Comunidad Británica, en particular la India y otros países, entre ellos, por cierto, Argentina y Uruguay. Era evidente que el Reino Unido no estaría en posibilidad inmediata de hacer convertibles dichos saldos en oro o en moneda internacional (dólares). También se preveía la necesidad de “destrabar” las monedas de gran número de países de las múltiples restricciones y controles de los años treinta y los establecidos como parte de las economías de guerra.

Por último, y no menos importante, estaba en el aire la cuestión de las paridades monetarias y su regulación, ya que difícilmente habría un clima propicio para restablecer el patrón oro internacional. Este mecanismo o sistema, basado en la convertibilidad de las monedas nacionales en oro a una paridad fija, si bien nunca funcionó plenamente en el siglo XIX, regía por lo menos las transacciones entre los principales países que intervenían en el comercio mundial. El patrón oro, aun en su modalidad de patrón de cambio-oro, suponía correcciones más o menos automáticas de los desequilibrios temporales de las balanzas comerciales, inducidas mediante movimientos en las tasas de interés, reducciones del medio circulante y el crédito en los países deficitarios y, supuestamente al menos, movimientos contrarios en los países superavitarios. No es el caso aquí entrar en las múltiples consideraciones a favor o en contra del sistema del patrón oro, excepto poner de relieve que hacia fines de los años treinta había sido abandonado o no funcionaba (aparte de que era inequitativo para los países de menor nivel económico).

En suma, estas consideraciones y la experiencia del citado acuerdo tripartito de estabilización entre Estados Unidos, el Reino Unido y Francia serían los antecedentes más pertinentes para crear un nuevo orden monetario.

una parte significativa de los recursos del Banco. Las razones que nos mueven a plantear que “reconstrucción” y “desarrollo” se incluyan en pie de igualdad son tres:

Primera, creemos que el acuerdo al que estamos a punto de llegar debe organizarse como un instrumento internacional permanente, no provisional. Por tanto, nos parece inadecuado que el documento no conceda la misma prioridad a los dos grandes propósitos del Banco: propiciar la reconstrucción y el desarrollo. A muy corto plazo, tal vez la reconstrucción sea más apremiante para el mundo en su conjunto, pero a largo plazo, señor Presidente, antes de que todos estemos *demasiado* muertos —si se me permite decirlo así— el desarrollo debe prevalecer si hemos de sostener e incrementar los ingresos reales en

todo el mundo. Sin negar la importancia inicial de la reconstrucción, solicitamos que no relegue ni posponga el desarrollo.

Segunda, consideramos que nosotros y otras naciones que actualmente no requerimos fondos de reconstrucción podemos ayudar mucho a quienes sí los necesitan si nuestras economías se desarrollan con mayor plenitud al tiempo que se rehabilitan las naciones desgarradas por la guerra. Tenemos recursos que aún no se aprovechan. Gran parte de nuestra población no ha alcanzado niveles de bienestar adecuados. Y sin embargo, no hemos dudado en poner a disposición de nuestros aliados todo lo que tenemos, sin reparar temporalmente en nuestros profundos problemas internos. Si atacamos nuestras dificultades —y para ello requerimos sumas de

Los proyectos para la creación del FMI y el Banco Mundial

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, así como Nacional Financiera, conocieron los proyectos de Bretton Woods desde mediados de 1942, cuando se obtuvo informalmente el texto del proyecto elaborado por Harry D. White, funcionario adjunto del Secretario de la Tesorería de Estados Unidos. Este proyecto preveía la creación de un Fondo Internacional de Estabilización Monetaria, un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y un Fondo de Estabilización de los Precios de las Materias Primas. En esas fechas se desconocía la existencia de lo que más tarde se conoció como Plan Keynes, del renombrado economista británico John Maynard Keynes. Sin embargo, a fines de 1942 se supo que el proyecto de White había evolucionado, y en abril de 1943 se dieron a la publicidad simultáneamente el segundo Plan White y el Plan Keynes.

Las propuestas de White ya no incluían en su segunda versión el fondo para materias primas, sino en esencia la creación de un Fondo de Estabilización Monetaria Internacional, constituido por los gobiernos de los países aliados. Dicho Fondo debería tener capacidad para hacer préstamos temporales, hasta cierto límite, a los países con déficit en cuenta corriente para permitirles corregir su desequilibrio sin necesidad de modificar su tipo de cambio, a menos que el desequilibrio fuera de carácter "fundamental", caso en el cual se podría negociar con el Fondo una modificación de la paridad vigente. Cada país fijaría su paridad inicial en términos de gramos de oro, y se adoptaría, para fines contables, una unidad internacional denominada *unitas*.

La propuesta nueva de White, que no se dio a conocer oficialmente sino hasta noviembre de 1943, el Banco (BIRF) estaría integrado también con capital suscrito por los gobiernos y

capital del que no disponemos en casa— sin duda nos beneficiaremos no sólo nosotros sino el mundo en su conjunto y en particular las naciones industrializadas, ya que seremos mejores mercados y mejores clientes. Por tanto, sometemos a su consideración que el capital para fines de desarrollo de nuestros países sea tan importante para el mundo como el capital con propósitos de reconstrucción.

Tercera y última, e insistimos en que no es un espíritu hostil el que nos lleva a esta referencia, nos gustaría llamar la atención sobre una cláusula del documento (artículo II, sección 5A) que establece que los pagos en oro se determinarán considerando la suficiencia de oro y divisas de cada país miembro. Teniendo presente la posición de las naciones devastadas por la guerra, consideramos que tal medida es justa

tendría por objeto ayudar a financiar la reconstrucción de los países afectados por la guerra y proveer fondos a largo plazo para el desarrollo de los países que ya entonces se perfilaban como necesitados de importación de capitales complementarios del ahorro interno. Se preveía además que el BIRF tuviera facultades para garantizar préstamos que los países-solicitantes obtuvieran de los mercados de capitales privados, y en ciertos aspectos se suponía que esta función sería más importante que la de los préstamos directos.

El Plan Keynes, en cambio, fue una propuesta mucho más ambiciosa y a la vez menos estructurada formalmente, para crear una Unión Internacional de Compensación (*International Clearing Union*) que permitiera a los países con déficit en cuenta corriente pagar los saldos a sus acreedores en una unidad monetaria denominada *bancor*, hasta ciertos límites. Los acreedores quedaban en libertad de girar contra esos saldos. No habría transferencias de oro entre los bancos centrales, pero es evidente que el sistema, sin el oro, recordaba el mecanismo de funcionamiento del patrón oro de otros tiempos. Es más, a ciertos elementos de automaticidad de corrección por parte de los países deficitarios, se añadía expresamente una automaticidad de acción por parte de los países superavitarios—los que acumularan *bancores*—para corregir sus superávits excesivos y restaurar así cierto equilibrio en los movimientos monetarios internacionales. Las monedas nacionales mantendrían una paridad con el *bancor* y ella sería ajustable de común acuerdo. El Plan Keynes no proponía ningún organismo especial para la reconstrucción ni para el desarrollo, pero sugería que a través de la Unión Internacional de Compensación se podrían manejar varios otros fondos relacionados con los ajustes de posguerra.

En esencia, ambas propuestas, en lo que hace a las medidas de estabilización monetaria y apoyo para corregir los des-

y no tenemos intenciones de escatimar ni una onza de nuestra contribución en oro. Sin embargo, a la luz de que el monto de nuestro acervo de oro y divisas no tiene precedente—hablamos en nombre de la gran mayoría de las naciones latinoamericanas— y como pensamos que nos encontramos frente a la oportunidad de dedicar parte de ellas a importar bienes de capital para nuestro desarrollo, nuestra razonada opinión es que al aportar sin reparos parte de ellas al Banco en beneficio de todas las naciones que lo constituyen, solicitamos al menos la seguridad de que nuestros requerimientos de capital para fines de desarrollo recibirán, en palabras de nuestra enmienda, la misma prioridad que los proyectos de reconstrucción y, además, la seguridad de que los recursos y servicios del Banco se otorgarán siempre en igualdad de condiciones para las dos clases de proyectos.

equilibrios temporales, tenían el mismo propósito, aun cuando diferían radicalmente en el método para lograrlo. Mientras el Plan Keynes, muy a la británica, recomendaba un mecanismo bancario internacional no demasiado formalizado y a la vez bastante automatizado, en manos de los bancos centrales, el Plan White, muy a la norteamericana, recomendaba un organismo estructurado en que se especificaran jurídicamente las funciones, las reglas de operación, los límites, los remedios, las condiciones para implantarlos, e incluso medidas referentes a la disolución del organismo. Además, se constituiría el Fondo con aportaciones en oro y en monedas nacionales y se establecería un sistema de votación en el seno del consejo de administración (Executive Board) relacionado con el peso y la importancia de cada país participante en la economía internacional, basado en una fórmula —que por lo demás nunca se ha llegado a conocer públicamente—, que establecía la cuota de aportación de capital de cada país y, proporcional a ella, el número de votos emitibles. A Estados Unidos, al asignársele 25% de las cuotas y los votos correspondientes, se le confería además poder de veto en algunas votaciones especificadas.

El Plan White contenía también disposiciones para eliminar las restricciones y los controles cambiarios, así como llevar a los países miembros, en forma negociada, a liberar sus sistemas cambiarios para las transacciones en cuenta corriente. Los ajustes a la paridad, cuando fueren necesarios, tendrían también que ser negociados, con apoyo técnico del FMI. El Plan White no preveía ningún mecanismo automático que obligara a los países superavitarios a tomar medidas —y así es hasta la fecha— para corregir sus desequilibrios. Por otro lado, los movimientos de capital, a través de nuevos préstamos a largo plazo, se dejarían a la responsabilidad del organismo paralelo, el Banco Mundial, en el que también se establecía el sistema del voto ponderado proporcional a las cuotas de capital suscrito.

Con todo, queremos dejar perfectamente claro, señor Presidente, que no deseamos imponer al Banco una regla rígida de cincuenta y cincuenta; consideramos necesaria cierta discrecionalidad por parte del Banco. Es más, lo que pedimos es sólo que los recursos y servicios de la institución *estén disponibles*. Por ello, en caso de que los países que soliciten préstamos para fines de desarrollo no agoten los recursos y servicios puestos a su disposición, las naciones que requieran créditos para proyectos de reconstrucción puedan solicitar los fondos sin emplear.

En suma, hemos de subrayar que no planteamos una interpretación rígida de la frase “se incluyan en pie de igualdad”; más bien pensamos que es un principio que se de-


La Conferencia de Bretton Woods: el FMI

En las negociaciones entre Estados Unidos y el Reino Unido, que tuvieron también en cuenta proyectos de Canadá y Francia —muy semejantes al Plan White—, se descartó al fin el Plan Keynes y se llegó en abril de 1944 al acuerdo de adoptar un proyecto único para la creación del Fondo, basado en una Declaración Conjunta (*Joint Statement*) suscrita por representantes de 30 países que participaron en las consultas. En Bretton Woods todas las delegaciones participantes tuvieron oportunidad, a lo largo de la conferencia y casi hasta el último instante, de ofrecer iniciativas o propuestas de modificación o enmienda, tanto al proyecto de convenio del FMI como al del Banco Mundial.

Al iniciarse la Conferencia se constituyeron tres comisiones para el desahogo de los trabajos: la Comisión I, presidida por White, para el proyecto de FMI; la Comisión II, presidida por Keynes, para el proyecto de Banco Mundial, y la Comisión III, para asuntos varios, presidida por el jefe de la delegación de México, Eduardo Suárez.

Esta última trató, entre otros, asuntos como la posible incorporación de la plata como metal de reserva monetaria (iniciativa de México), la clausura del Banco de Liquidaciones Internacionales de Basilea (aún existe) y la situación de los activos en poder del enemigo en los territorios ocupados. Se consideraron asimismo, por diversos comités, asuntos como la promoción del comercio internacional, el ordenamiento de los mercados de productos básicos, la reconversión de las economías de guerra y la armonización de políticas nacionales macroeconómicas, sobre lo cual se aprobaron recomendaciones (que por lo demás nunca recibieron la atención que merecían).

En el caso del Convenio sobre el FMI subyacían varios temas de interés inmediato: los saldos inconvertibles de la Comuni-

bería incluir en el instrumento que se está formulando. Estamos totalmente dispuestos a aceptar cualquier otra fórmula mejor redactada de nuestra enmienda siempre y cuando conserve el principio en cuestión. 

El 11 de julio de 1944 la delegación mexicana presentó la declaración que se reproduce para fundamentar su propuesta de enmienda a fin de que en el convenio de creación del Banco Mundial se diera la misma prioridad a los proyectos de reconstrucción que a los de desarrollo. La Comisión II del Banco, presidida por John Maynard Keynes, aceptó la propuesta en los términos que expone Víctor L. Urquidí en este número. Tomado de Proceedings and Documents of United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944, vol. II, documentos 306. Traducción de Pilar Martínez Negrete.

dad Británica, la previsible “escasez de dólares”, la fijación de las paridades iniciales y las condiciones relativas a su modificación en caso de “desequilibrio fundamental” y el desmantelamiento de los sistemas restrictivos y de control de cambios.

Respecto al primero, como lo expresó un delegado británico en la Comisión I, en respuesta a un harvardiano delegado de Guatemala que terció en la discusión creyendo que estaba en un seminario académico, era un “asunto que competía exclusivamente al Gobierno de su Majestad y a los países o territorios interesados directamente” (el buen amigo Manuel Noriega Morales jamás abrió la boca después de este incidente). Sin embargo, el Convenio del Fondo previó para ese fin varias cláusulas transitorias y de excepción a la convertibilidad.

En cuanto a convertibilidad en general, los países podían optar por el régimen de plena libertad cambiaria para transacciones corrientes (artículo VIII) o mantener un régimen de restricciones durante un período de transición (artículo XIV) en consulta con el Fondo. Se previó además una serie de disposiciones sobre “monedas escasas” (artículo VII). Las paridades iniciales se notificarían al FMI al informar éste que estaría en situación de iniciar sus operaciones. (México notificó a su vez que entraría en los términos del artículo VIII y con una paridad inicial equivalente en gramos de oro al tipo de 4.85 pesos por dólar estadounidense, que regía en 1946.)

Por lo que se refiere a modificaciones de las paridades, el artículo IV, inciso 5, previó que las modificaciones a su paridad que un país propusiera serían para “corregir un desequilibrio fundamental”. Sin embargo, se dispuso que el FMI no objetaría un cambio de paridad que no excediera de 10%, estando de ahí en adelante sujeto a negociación, aun así con algunas excepciones.

Con relación a un cambio uniforme en las paridades, es decir, modificación del precio internacional del oro, México, por medio de su delegado Antonio Espinosa de los Monteros, consiguió que se desechara una propuesta inicial para que tres países pudieran decidirla sin previo consenso de los demás, y se dispuso al fin que tendría que ser por mayoría simple de votos, pero con el consentimiento de cualquier país que poseyera por lo menos 10% de los mismos y con posibilidad de que cualquier país pudiera rehusarse a aceptar dicho cambio uniforme de las paridades-oro (artículo IV, inciso 7).

Cabría citar el asunto de la plata. México sostuvo en la Comisión III que la plata debiera aceptarse como reserva internacional dada su larga historia de constituir metal monetario y de ahorro, y presentó argumentos y una propuesta de enmienda. Sin embargo, tuvo poco apoyo y el asunto se destinó a las calendas griegas: “el tema merece ser objeto de futuros estudios por las naciones interesadas”, rezaba la recomendación emitida. No obstante, en la Comisión I México había presentado también, por conducto de Antonio Espinosa de los Monteros, una propuesta de que el FMI extendiera créditos comple-

mentarios a los países que poseyeran reservas de plata y que éstas se consideraran como garantía colateral. La propuesta obtuvo algunos apoyos y a la vez provocó fuerte oposición. En discusiones subsecuentes se aceptó solamente que las reservas monetarias de plata pudieran incluirse entre los elementos que el FMI tendría en cuenta para reducir los requisitos que un país debía cumplir para ejercitar su derecho a adquirir del FMI la moneda de otro país miembro a cambio de la suya; por ejemplo, el Fondo podía “tener en cuenta la buena disposición de un país de dar como garantía colateral oro, *plata*, valores u otros activos aceptables...” (artículo V, inciso 4).

En síntesis, México, con base en estudios analíticos formulados en el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, y sin duda conforme a consideraciones “de alta política” y habiendo participado en las varias etapas previas de las consultas y las negociaciones —sobre todo por conducto de Rodrigo Gómez, entonces gerente del Banco de México—, veía con interés la creación del FMI por cuanto significaba acceso a recursos adicionales a sus escasas reservas monetarias para hacer frente a desequilibrios de balanza de pagos en cuenta corriente. México tenía una historia de inestabilidad de su moneda desde la época revolucionaria y preveía que en la posguerra se presentarían eventualidades en las que el FMI podía ser útil, como ocurrió en efecto en 1947-1948 y en 1954. La cuota inicial de México en el FMI fue de 90 millones de dólares (que equivaldrían hoy a unos 365 millones). Con ello el apoyo casi automático de 25% de la cuota representaba 22.5 millones (unos 90 millones de dólares actuales), que parece poco pero que en 1947 significaron un añadido considerable a las muy escasas reservas monetarias de ese momento.

El capital total de dólares se cifraría en Bretton Woods en 8 800 millones de dólares (35 000 millones de hoy). La votación en el Consejo de Administración asignó a cada país 250 votos de base, más uno por cada porción de la cuota equivalente a 100 000 dólares.

La Conferencia: el Banco Mundial

El Convenio sobre el Banco Mundial planteaba menos problemas generales, aun cuando algunos en realidad podían tener mucha importancia potencial. Debe hacerse notar que en el período 1942-1944 no había manera de suponer o imaginar que en 1947-1948 iba a surgir el Plan Marshall. El Reino Unido aún no obtenía de Estados Unidos su préstamo por 3 750 millones de dólares de fines de 1945 (15 000 de poder adquisitivo actual). En consecuencia, el Reino Unido veía con indudable interés, junto con otros países europeos, la función del Banco Mundial de hacer o garantizar préstamos para la reconstrucción. La delegación mexicana iba preocupada por el acceso a los recursos del Banco Mundial para fines de desarrollo, dado que en 1942 México acababa de llegar a su primer acuerdo de restructuración de la deuda

externa insoluble del siglo XIX y principios del XX, había también acordado cubrir el valor de las instalaciones petroleras expropiadas en 1938 y estaba negociando el pago de la deuda externa ferrocarrilera.

Diversos estudios de la época hacían ver que México necesitaría préstamos externos para el desarrollo de su infraestructura –caminos, electricidad y distritos de riego– y otros fines más adelante, sin que México tuviera en ese momento acceso ni a los mercados de capitales ni a créditos bancarios del exterior, salvo en pequeña medida a los recursos del Eximbank. No había tenido ningún resultado una iniciativa de que se creara un Banco Interamericano, promovida por México en 1939 durante una Conferencia de Ministros de Hacienda organizada en Guatemala por la Unión Panamericana. Seguramente habría que acudir al Banco Mundial para financiar algunos proyectos importantes, como en efecto ocurrió a partir de 1947 para construir plantas hidroeléctricas y mejorar el sistema eléctrico en general.

Aunque el proyecto del Banco Mundial mencionaba el financiamiento del desarrollo (o fomento, como se le decía entonces, hasta en el nombre oficial del BIRF), destacaba más bien las necesidades de financiamiento para la reconstrucción de los países europeos. Sin desestimar la importancia de esta función, el jefe de la delegación de México autorizó al autor de estas líneas a redactar una propuesta de adición al artículo III. Éste decía originalmente: “Los recursos y las facilidades [en inglés, *facilities*] del Banco se usarán exclusivamente en beneficio de los países participantes”. México propuso añadir lo siguiente: “El Banco dará igual consideración a proyectos de desarrollo que a proyectos de reconstrucción, y sus recursos y facilidades [*facilities*] se pondrán siempre en igual grado a disposición de cualquiera de los dos tipos de proyecto”. (Cabe recordar que la única lengua oficial de trabajo en Bretton Woods fue el inglés, de manera que este texto se redactó en esa lengua; me tocó además el honor de hacer la explicación, en inglés, de la propuesta, que fue apoyada de inmediato por Noruega y Perú.)

La Comisión II había recibido varias otras propuestas de enmienda sobre diversos incisos del artículo III. Keynes, quien la presidía, se colocó los anteojos en la punta de la nariz al paso que entresacaba papeles que tenía sobre la mesa, y respecto a la enmienda mexicana dijo (más o menos): “En cuanto a esta enmienda, propongo que, reduciéndola, en lugar de *igual* digamos *equitativo* [*equitable*]”. Y así quedó: “Los recursos y las facilidades del Banco se usarán exclusivamente en beneficio de los asociados y se considerarán equitativamente tanto los proyectos de desarrollo como de reconstrucción” (artículo III, inciso 1, subinciso a). A esta solución elegante no cabía ya hacerle reparos de fondo.

A distancia, esto podría parecer una minucia o ser demasiado sutil, ya que en todo caso la reconstrucción de Europa no iba

a durar 50 ni 15 años. No obstante, el efecto inmediato fue saludable. El Banco Mundial inició sus operaciones durante los primeros meses de 1947, y sólo alcanzó a otorgar dos o tres préstamos para reconstrucción –a Francia, Dinamarca y algún otro país– antes de que tuviera aplicación el poderoso Plan Marshall. Este Plan, propuesto por el general Marshall en un discurso en Harvard en 1947, tuvo inmediata acogida en Europa. Planteado como un apoyo de unos 8 000 millones de dólares durante cuatro años, terminó por inyectar a la economía europea, y de rebote a la economía norteamericana, y en bastante menor grado a la de numerosos otros países, incluidos algunos latinoamericanos, vía compras de materias primas, productos intermedios y equipo, según cifras recientes de John Kenneth Galbraith, unos 13 000 millones (53 000 millones en dólares actuales).

A partir de 1948 el Banco Mundial dedicó totalmente sus recursos a financiar proyectos, y más tarde, programas de desarrollo. Su capital inicial fue de 10 000 millones de dólares (unos 40 000 millones de poder de compra de ahora) e indudablemente constituía la principal fuente de financiamiento disponible para los países en desarrollo, aunque dicho capital se integraría poco a poco. Sin embargo, quedaba la cuestión de si el Banco Mundial debía preferir garantizar préstamos hechos por la banca o colocaciones de bonos en las bolsas, en lugar de otorgar préstamos directos a largo plazo. El proyecto de convenio constitutivo preveía ambas modalidades y en Bretton Woods pocos países intervinieron en este debate; es más, el convenio sobre el Banco tuvo importancia menor en la Conferencia que el referente al FMI.

Otra cuestión que provocó algún interés fue una disposición que facultaba a cualquier país a negarse a autorizar que el Banco Mundial hiciera préstamos en la moneda del mismo, lo que podía tener que ver con situaciones de “pleno empleo”, pero también reducía la capacidad del prestatario de contratar, por ejemplo, la adquisición de equipo donde mejor le conviniera, sin restricciones.

A juicio de la delegación de México esto requería aclaración y, en su caso, que el propio Banco Mundial dictaminara la causa de la restricción. Se adujo también que la disposición prevista (artículo IV, inciso 2, subinciso a) contradecía otras disposiciones en cuanto a la libertad de un país de obtener financiamiento de cualquier parte. La duda mexicana, que me tocó defender en la Comisión II, no fue despejada y se desechó la enmienda propuesta. El texto aprobado reza: “Las monedas ingresadas al Banco... se prestarán únicamente con la aprobación en cada caso del país participante de cuya moneda se trate...”

Nuevamente, a distancia parece poco importante la preocupación que abrigaba la delegación mexicana. En la práctica es probable que no haya surgido ninguna dificultad y que un crédito que supusiera disposiciones en varias monedas para

adquirir equipos de distinta procedencia no llegara a plantear problema alguno, salvo casos de equipos vinculados con la estrategia militar del país de cuya moneda se tratara.

La cuota de México en el capital social del Banco, pagadera a diversos plazos, se fijó en 65 millones de dólares (unos 260 en poder adquisitivo actual) y sólo era significativa en relación con el voto ponderado que se posee en el Consejo de Administración. Como en el FMI, se fijó un voto básico común de 250 por país, pero en este caso se adicionó un voto por cada acción del capital social que se asignó al país respectivo.

En sus primeras etapas, el Banco Mundial tenía poca credibilidad en los círculos financieros y más bien le preocupaba empezar a colocar sus propios valores en el mercado, ya que el capital social disponible inicialmente no sería muy cuantioso. Por ello, al principio también procuró financiar participaciones en créditos a empresas privadas en los países en desarrollo en lugar de hacer préstamos directos a instituciones del sector público. Tal fue el caso del préstamo por 75 millones de dólares hecho a una empresa transnacional canadiense dueña de plantas eléctricas, de agua potable, teléfonos y tranvías en Río de Janeiro y São Paulo, caso en que la negociación se entrapó porque el Banco Mundial creyó que obtendría la garantía del gobierno brasileño sin haber participado éste en la negociación; a la postre intervino el gobierno para imponer ciertas condiciones y se aprobó ese primer préstamo a un país latinoamericano. México llegaba en los mismos días a solicitar un crédito para la Comisión Federal de Electricidad, junto con la Mexlight, empresa de un consorcio norteamericano, que solicitaba un crédito paralelo. El Banco aprobó ambos préstamos, pero canalizó el segundo a través de la CFE para tener mayor seguridad y garantía.

En 1948 el Banco se rehusó a considerar una solicitud de préstamo para la industria siderúrgica de Colombia y el mismo año desestimó negociaciones preliminares de carácter general promovidas por Venezuela con el argumento de que este país, en virtud de su petróleo, no necesitaba crédito externo. Sin embargo, en 1949 el Banco contaba ya no sólo con ejecutivos de negociación de crédito sino con economistas y otros funcionarios expertos en desarrollo económico que empezaron a desempeñar un papel significativo en el análisis de los planes y programas de desarrollo, ya no sólo de los proyectos específicos. En sus primeros años el Banco Mundial acabó por entenderse directamente con los gobiernos y financió grandes proyectos de los sectores públicos en la India, América Latina y otras partes.

La experiencia en 1950 y 1971

En este período el FMI inició, no con mucho éxito, su relación con la problemática de estabilización y ajuste de paridades de

los países europeos, que al fin se fue trasladando con cierta rapidez a los organismos propiamente europeos: la OEEC, la OCDE que la sucedió y los mecanismos de la Comunidad Europea. La "escasez de dólares" se disipó en los años cincuenta con la prosperidad europea, y los desajustes cambiarios pasaron a ser asunto intraeuropeo. Se especulaba —por ejemplo, a insistencia de Robert Triffin— que se generaría una escasez de oro por falta de producción de este metal; pero al fin no constituyó un problema de suma importancia.

Con América Latina, el FMI se inició con algunos ajustes devaluatorios, como los de México en 1947-1948, seguido por otro en 1954. Sin embargo, su principal misión en la región latinoamericana fue inducir a los países que mantenían las modalidades más inverosímiles de control de cambios a liberarlas y, a la postre, abandonarlas, a la vez que les auxiliaba en las tareas de estabilización monetaria. El problema principal fue que prevalecieron tasas elevadas de inflación en buen número de países cuyas causas había que atacar; además, los bancos centrales insistían en mantener monedas sobrevaluadas. Ésta fue la época en que el Fondo se enfrentó en cierta medida a la CEPAL, que tenía una explicación no exclusivamente monetarista de la inflación, a la que situaba en el terreno de los problemas estructurales del desarrollo. A la larga, ganó el FMI, ya que la CEPAL poco podía hacer en la práctica en el ámbito monetario excepto lamentar los excesos de expansión del circulante, y en cambio el FMI tenía recursos que ofrecer en ciertas condiciones. Si bien la ideología monetarista que empezó a imponer el FMI molestó en muchas esferas, los bancos centrales le tenían más fe al FMI que a la CEPAL.

En este largo período se crearon en el FMI los derechos especiales de giro (DEG) que en realidad, al repartirse entre todos los países miembros sin emisiones adicionales a favor de las naciones en desarrollo, tuvieron menos efecto en la ampliación de la liquidez internacional vía incrementos de las reservas monetarias de lo que hubieran deseado los países más necesitados. También se establecieron aumentos de las cuotas de participación en el FMI, se iniciaron los créditos de contingencia (*standby*) y se dispusieron otras medidas más flexibles. El FMI asumió también una "tarea educativa" respecto a políticas monetarias y del crédito con los países en desarrollo.

El desarrollo económico y social como tal interesaba poco al FMI, confiado tal vez en que el Banco Mundial, mediante sus créditos a largo plazo, la ampliación de sus actividades por medio de la Asociación Internacional del Desarrollo para ofrecer "créditos blandos", la creación de la Corporación Financiera Internacional para promover inversiones directas de capital privado, y otras actividades, estimularía el financiamiento de programas integrales de desarrollo. Ya en 1950 el Banco Mundial había sentado un precedente al aceptar formar una Comisión Mixta con el Gobierno de México para examinar, en perspectiva a futuro, una estra-

tegia de financiamiento externo a largo plazo para un conjunto de programas y no por proyectos aislados. El informe de la Comisión Mixta (de la que formé parte junto con Raúl Ortiz Mena y dos economistas del Banco Mundial) tuvo mucha difusión en México y fue un documento disponible para la programación del desarrollo en el sexenio 1952-1958, aunque no determinó ni de lejos las políticas que se siguieron en 1953 y 1954.

En los años cincuenta el Banco Mundial flexibilizó algunas de sus reglas de operación; permitió, por ejemplo, que con parte de sus préstamos se hicieran compras locales de equipo y ciertos materiales que los propios países en desarrollo ya producían, como era el caso en México. Sin embargo, para muchos países prestatarios los requisitos generales, entre ellos el aval del FMI, hicieron difícil asegurar un flujo suficiente de fondos para el desarrollo, al menos en América Latina. En esta región la insatisfacción con el acceso al crédito a largo plazo condujo, entre otras cosas y con activa promoción por parte de la CEPAL, a que se reviviera e intentara negociar la creación del Banco Interamericano de Desarrollo. En 1954, sin embargo, en la Conferencia Interamericana de Ministros de Hacienda llevada a cabo en Quitandinha, Brasil, Estados Unidos y Perú rechazaron la propuesta con el argumento de que ya existía el Banco Mundial y de que en todo caso, como lo había manifestado el general Marshall en la Conferencia de Bogotá de 1948, lo que Estados Unidos recomendaba era que se promoviera la inversión extranjera privada y no que se solicitaran fondos de origen público, bilaterales o multilaterales. No obstante, en 1960, con el fuerte liderazgo de Chile y México, y con el empuje de las gestiones llevadas a cabo por Felipe Herrera, se creó al fin el BID. En los años subsecuentes se establecerían bancos regionales similares en Asia y en África y bancos subregionales en Centroamérica y el Caribe.

Los precios del petróleo y el caos de las deudas

En 1971 la influencia del FMI, que se había demostrado muy débil en cuanto a los países industrializados, sufrió un grave revés que afectó a todos los países miembros, al abandonar el gobierno de Estados Unidos, en forma unilateral, la paridad del dólar con el oro, que era el puntal del sistema de paridades del FMI. Se dio así fin al Pacto de Bretton Woods en cuanto a estabilización monetaria, ya que se generó de inmediato el "sistema" o régimen de monedas flotantes que todavía subsiste, quedándole al FMI solamente la facultad de vigilar las altas y bajas de un nuevo "sistema monetario internacional" que dependía más que nunca de la voluntad y la acción unilateral de los principales países industrializados. Al FMI no le quedaron medios de ayudar a controlar los movimientos especulativos de capital. Sólo podía dar consejos a los gobiernos que tuvieran necesidad de recursos en efec-

tivo o de contingencia del propio FMI. Estas operaciones se han llevado a cabo casi exclusivamente con los países en desarrollo, cuyo número fue creciendo con gran rapidez.

Al poco tiempo, en 1973, surgió por obra y gracia de la OPEP el primer incremento súbito de los precios del petróleo, que tuvo diversas consecuencias de distorsión de la estructura de los precios internacionales, con efectos en las economías reales tanto de los países industrializados importadores netos de hidrocarburos como de una diversidad de países en desarrollo que de ellos dependían a veces totalmente. A los eurodólares que ya desde 1971 había lanzado Estados Unidos a los mares de la liquidez internacional, se añadieron en cantidades aun mayores los petrodólares de los países superavitarios de la OPEP y algunos otros que se cobijaron con ese organismo sin formar parte de él, por ejemplo Noruega y México. El FMI tuvo poca capacidad de reacción y, fuera de abrir una ventanilla petrolera para algunos países en déficit, contribuyó poco o nada al restablecimiento de los equilibrios internacionales.

La segunda elevación de los precios petroleros en 1979 hizo aun menos eficaz la función del FMI y fomentó endeudamientos externos a corto plazo de dimensión irresponsable, sobre todo por parte de países latinoamericanos y africanos. En este proceso de descontrol tuvo también responsabilidad el Banco Mundial por su escasa capacidad para responder a las demandas de crédito a largo plazo frente a la acometida de los bancos comerciales de Europa, Canadá, Estados Unidos y Japón, y aun de algunos del Oriente Medio en busca de clientes. Tanto el FMI como el Banco Mundial quedaron como espectadores de las fluctuaciones, el endeudamiento externo excesivo y las crisis subsecuentes.

Finalmente, el debilitamiento de los mercados petroleros a partir de 1981, que al poco tiempo hizo detonar la crisis de liquidez de los países excesivamente endeudados a corto plazo, tampoco contó con apoyos eficaces del FMI y el Banco Mundial, sin perjuicio de algunos programas concretos, de ciertos préstamos novedosos del Banco Mundial, etc. En casi todos los casos los reajustes auxiliados por el FMI fueron llevados a extremos que a su vez generaron nuevas crisis de desempleo, subempleo, inflación y estancamiento, y el Banco Mundial no contó con recursos ni gran voluntad para compensar las nuevas deficiencias de liquidez de los países endeudados. En realidad, las únicas iniciativas importantes las tomó algo tardíamente el gobierno de Estados Unidos a partir de 1986, con el Plan Baker, y en 1989 con el Plan Brady (al que México pudo acogerse con bastante éxito).

La perspectiva actual

Ninguna de estas situaciones se hubiera podido imaginar en la Conferencia de Bretton Woods de 1944. Los convenios

constitutivos del FMI y el Banco Mundial se han modificado en varias ocasiones, sin atender debidamente, sin embargo, las demandas de los países en vía de desarrollo. También se ha ampliado la disponibilidad de recursos de ambos organismos. En el caso del Banco Mundial sus tareas se han extendido a campos tampoco concebibles en un principio, como el financiamiento de programas de educación, población, salud, desarrollo rural, lucha contra la pobreza y protección del ambiente.

No obstante, queda la impresión de que son instituciones hechas para una época ya pasada —pese a sus muchos aspectos positivos— y que, además, están ideologizadas en demasía a favor de la concepción de los países industrializados de lo que deberá ser el mundo del futuro, con insuficiente comprensión y sensibilidad hacia la problemática específica de los principales países en desarrollo que, sobre todo después de diez años de crisis de desarrollo sin visos de soluciones fundamentales, requieren mayor acceso a la economía global pero también mayor y mejor aportación de recursos financieros y tecnologías. Por desgracia, el personal técnico que han reclutado el FMI y el Banco Mundial en los últimos años refleja la misma ceguera e ideología que la de los directivos (siempre un europeo en el FMI y siempre un norteamericano en el Banco Mundial). En el caso del FMI, se ha olvidado por completo el propósito establecido en el Acta Constitutiva inicial de 1944, de contribuir al mantenimiento de elevados niveles de empleo en sus países miembros y a la expansión del comercio mundial.

El pasado mes de julio, precisamente en ocasión del medio centenario de Bretton Woods, se dio a conocer en Washington un informe de una amplia comisión de expertos que laboró durante dos años acerca de la evaluación del FMI y el Banco Mundial, a fin de hacer recomendaciones para el futuro. Encabezada por Paul Volcker, expresidente de la Junta de la Reserva Federal de Estados Unidos, la presentación se hizo durante dos días, con abundante asistencia de personas de los medios financieros y políticos internacionales, y aun la presencia, en calidad de observadores, de siete veteranos sobrevivientes de la Conferencia de 1944 (entre ellos el autor de estas notas y Felipe Pazos, hoy en Venezuela).

El mensaje que se escuchó de los directivos del FMI y el Banco Mundial fue en el sentido de que han surgido muchas circunstancias que exceden el alcance que puedan tener esas instituciones. Por ejemplo, el actual exceso de liquidez internacional mal repartida y la volatilidad de los movimientos especulativos de capital, las tasas de interés poco propicias para ampliar el crédito multilateral, los mayores riesgos nacionales (*country risks*), el vuelco de recursos financieros en dirección de las áreas de la ex Unión Soviética como prioridad política, la agudización de viejos problemas estructurales en los países de menor nivel de desarrollo y la aparición de algunos nuevos, y los efectos aún presentes del excesivo

endeudamiento incontrolado de los años 1977-1983, más las múltiples crisis políticas. El mensaje adicional fue que se seguirá haciendo “más de lo mismo” pero con mayor eficiencia.

En cuanto a propuestas de reformas radicales en ambas instituciones de Bretton Woods, no sé aceptó ninguna. Ni siquiera la idea de una mayor coordinación efectiva entre el FMI y el Banco Mundial, o la de asumir una tarea de apoyo y seguimiento a las cumbres de los Siete.

La opción más probable es que se mantendrá el “sistema” de tipos de cambio flotantes dentro de márgenes más o menos manejables, siempre que el FMI sea reforzado por acciones importantes de determinados bancos centrales, como la Reserva Federal, el Bundesbank y el Banco de Japón. Puede preverse, además, que los ajustes de las tasas de interés seguirán desempeñando un papel muy importante como instrumento para inducir movimientos de capital financiero hacia los países con desequilibrios agudos, entre ellos Estados Unidos. El FMI continuará su labor proselitista y de “educación” en los países en desarrollo. El Banco Mundial, por su parte, que recoge más dinero neto de sus préstamos por concepto de amortización e intereses que el que desembolsa con cargo a los créditos que autoriza, tendrá que obtener mayor volumen de recursos y hallar la manera de asegurar financiamientos fundamentales para el desarrollo, sobre todo de las infraestructuras necesarias. Sin embargo, tendrá que revisar sus políticas en materia de apoyo a la educación, la salud, el ambiente, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, con mayor participación de expertos de los países en desarrollo en los diagnósticos, análisis y formas de operación de los programas. Si bien el Banco Mundial (o el Grupo del Banco Mundial, como ha dado en llamarse últimamente) reconoce que deberá estimular mucho más que antes a los sectores privados a efectuar las inversiones necesarias y a hacerse cargo de programas y proyectos de desarrollo, será necesario que esta nueva modalidad sea objeto de mucha mayor discusión con los gobiernos miembros, de la que ha tenido hasta ahora.

Son muchos los que se preguntan si siguen siendo útiles el FMI y el Banco Mundial tal como son, y aun hay quien piensa que lo mejor sería liquidarlos y empezar de nuevo, con otro “Bretton Woods”. Sin embargo, si se llegara a acordar esa medida radical, que parece poco probable ya que supondría convulsionar los sistemas monetarios y financieros en escala mundial, habría que poner algo en su lugar, tal vez más descentralizado, pero a la vez coordinado en función de la economía globalizada y sin debilitar la poca solidaridad internacional con que actualmente se cuenta. La alternativa sería seguir luchando porque los dos organismos se actualicen de verdad, con mayor participación de los países que poco cuentan en la votación ponderada que prevalece en ellos, y a los que, además, poco se les escucha. 