

## ¿SE MERECE EL BANCO MUNDIAL A PAUL WOLFOWITZ?

Alfonso Carbajo

Normalmente el relevo en la presidencia de una institución internacional no tiene más trascendencia que el de cualquier suceso semejante en la sección de crónicas de sociedad. A lo sumo, los iniciados se entretienen haciendo quinielas sobre la suerte de los diferentes candidatos o explorando los motivos, confesables o inconfesables, que puedan explicar las propuestas de nombramiento. Y ahí queda todo. La impronta personal de quien ocupa transitoriamente la presidencia pesa relativamente poco en las realizaciones prácticas frente a la compleja estructura de gobierno y la cultura organizativa de cualquiera de estas voluminosas entidades multilaterales.

Pero éstos no son tiempos normales, y cuando, en marzo pasado, el Presidente Bush propuso a Paul Wolfowitz como próximo sustituto de Jim Wolfensohn en la presidencia del Banco Mundial provocó una reacción histérica en Europa entre militantes de organizaciones no gubernamentales (autodenominadas de desarrollo), entre numerosos académicos dedicados al estudio de las ciencias sociales en diversos centros universitarios e, incluso, entre editorialistas y comentaristas de los periódicos más influyentes.

Los críticos han tachado la decisión presidencial de “unilateral”, la han calificado como “un grave error” y han llegado a decir que el César de la Casa Blanca unge al halcón Wolfowitz como su procónsul en el mundo de la cooperación.

Algunos han profetizado días oscuros para nuestra aldea global, el resultado inevitable de colocar a la cabeza del Banco Mundial al apóstol del imperialismo, al militante de la guerra preventiva, algo que para ellos es equivalente a subvertir la misión original de la institución.

El espectáculo de los ataques personales a Wolfowitz ha sido extraordinariamente penoso. Las caracterizaciones de su personalidad han sido, en su mayoría, sectarias y, sobre todo, erróneas. En

suma, de la lectura de la prensa reciente se deduce que son muchos lo que, proclamándose expertos, ignoran la realidad actual del Banco Mundial, la biografía de Paul Wolfowitz, o ambas cosas a la vez. En todo caso, la discusión de este episodio ofrece un buen pretexto para reflexionar sobre el papel del Banco Mundial en la sociedad actual y su adaptación a las condiciones de la economía global del siglo XXI.

La primera cuestión —el supuesto “unilateralismo” inherente al nombramiento de Wolfowitz sin consulta previa del Presidente Bush a sus aliados— es fácil de dilucidar. Siempre se ha hecho así, y por lo tanto no tiene nada de sorprendente. Desde Bretton Woods se ha convenido que el director gerente del FMI sea siempre un europeo, y el Presidente del Banco Mundial un estadounidense.

En el medio siglo transcurrido, los presidentes americanos han premiado con la presidencia del Banco a sus partidarios, generalmente, a algunos de los financiadores de sus campañas. El actual presidente, Jim Wolfensohn, recibió el premio en 1995 gracias a la generosidad de su aportación a la campaña electoral de Clinton. Bush padre, en el mismo espíritu, decidió recompensar a Preston, el banquero que había apoyado su campaña, poco antes de perder la elección frente a Clinton. Del mismo modo, en enero de 1963 el acceso de George Woods a la presidencia del Banco se explica por sus labores para el clan Kennedy.

Un centenar de profesores del área de ciencias sociales firmaron un documento denunciando que el candidato de Bush carecía de experiencia en el campo del desarrollo. Es difícil entender lo que “development experience” significa y si tal cosa es condición necesaria para pilotar el Banco Mundial. El *staff* del Banco está compuesto de excelentes especialistas y todo lo que debe saber el presidente es hacer funcionar la institución. El talento para dirigir una compañía telefónica es diferente del que se requiere para manejar una centralita,

y Lara construyó un imperio editorial sin haber escrito jamás una línea de literatura. Son los economistas del Banco los obligados a saber economía del desarrollo y afortunadamente saben mucho.

Por lo demás ninguno de los siete presidentes que ha tenido el Banco hasta ahora era un experto en desarrollo. Pero los objetores al nombramiento de Wolfowitz, al imponer esta exigencia lo que en realidad pretenden es que la pregunta "¿Ha trabajado Wolfowitz en proyectos de desarrollo?" funcione como esta otra "¿Puede ser Presidente del Banco Mundial el artífice de una guerra de agresión contra un país pequeño, tan injusta que ha provocado un violento rechazo en amplias capas de la sociedad occidental?".

Y la respuesta es afirmativa. Naturalmente que puede. Incluso tas una guerra cruenta, una guerra no declarada, una guerra cuyo alcance se hurtó al control de los representantes del pueblo, una guerra que dividió el mundo y que hirió tan hondamente la sociedad americana que sus cicatrices son visibles todavía hoy; incluso tras una guerra tan destructiva como la guerra de Vietnam, que obligó a renunciar a la reelección a un presidente (Lyndon Johnson) que había sido elegido por una mayoría aplastante y que brindó gratuitamente una reelección a un presidente que se vería forzado a dimitir (Nixon), Robert McNamara quien, como Secretario de Defensa, de Kennedy, primero, y, después, de Johnson, había dirigido las operaciones bélicas desde 1961 hasta 1968, alcanzó la presidencia del Banco Mundial, a propuesta de un Lyndon Johnson políticamente acabado.

Y, sin embargo, McNamara, aún careciendo de experiencia en el mundo del desarrollo, se convertiría en sus trece años de mandato, de 1968 a 1981, en el mejor presidente de la historia del Banco, el que lo orientó hacia los proyectos de lucha contra la pobreza y de cobertura de las necesidades sociales básicas. La guerra de Vietnam, donde los aliados apoyaban a las dictaduras de Diem y de Li, costó más de doscientas mil bajas al ejército estadounidense (entre muertos y heridos) y centenares de miles de muertos y heridos (alcanzados por napalm y otras bombas incendiarias) al pueblo vietnamita. Años más tarde, ya exitoso presidente del Banco Mundial, McNamara se arrepentiría públicamente de haber sido uno de los protagonistas de la gran tragedia americana de la segunda mitad del siglo XX. El belicoso Wolfowitz tiene aquí un buen precedente.

Queda claro de lo que antecede que el nombramiento de Wolfowitz encaja perfectamente en los usos y costumbres establecidos a partir de 1944 entre los países miembros para cubrir los puestos de responsabilidad de las instituciones financieras multilaterales. El currículum de Wolfowitz es al menos tan bueno (si no mejor), como el de la mayoría de los que le han precedido en el cargo. No hay ruptura con la tradición, y en modo alguno este nombramiento rebaja el listón de méritos exigido en el pasado para ocupar la presidencia del Banco.

Muchos periodistas y académicos, principalmente en Europa, no han querido verlo así, y en muchos manifiestos y escritos publicados en la prensa internacional han sostenido que Wolfowitz carece de las calificaciones mínimas para ostentar la presidencia del Banco Mundial. En esas declaraciones, rematadas por decenas de firmas de profesores de Sociología, instructores de Development Administration, docentes de Social Studies y otros cultivadores de las Ciencias Sociales, se presenta un retrato deformado de Wolfowitz, proyectado como un guerrero fanático, un apóstol de la guerra preventiva, carente de la formación mínima requerida para trabajar eficazmente en el ámbito de la negociación diplomática y en las tareas de cooperación. Este es un retrato tan distorsionado que ni siquiera llega a caricatura, porque como siempre, la realidad es más compleja.

Wolfowitz se orientó inicialmente hacia las matemáticas, para las que tenía facilidad, respondiendo, sin duda, a la influencia paterna. Su padre, como es sabido, fue el famoso matemático y probabilista, Jacob Wolfowitz, discípulo primero, y luego colaborador de Abraham Wald en una serie de artículos que abrieron campos nuevos a la investigación estadística: teoría estadística de la decisión, estimación no paramétrica, estimación secuencial y (muerto Wolf y en la huella de Shannon) teoría de la Información. Los especialistas en economía del crecimiento sabrán apreciar que, según confesión propia, Robert Solow aprendió estadística trabajando con Wald y Wolfowitz. El texto de este último, *Information and Coding Theorems*, escrito poco antes de su muerte en 1981, tuvo varias reimpressiones y se seguía usando en muchas universidades hasta hace todavía pocos años. Para honrar su memoria, la American Statistical Association estableció el Premio Jacob Wolfowitz, destinado a estimular la investigación en el campo de la estadística matemática.

Desde su plataforma familiar le hubiera sido fácil a Paul Wolfowitz completar una carrera exitosa en

Estadística o en Investigación Operativa, como lo prueba el hecho de que se licenció, con distinción, en Matemáticas en la Universidad de Cornell. Pero, renunciando a la facilidad, lo que prueba la integridad de su carácter, decidió graduarse en Ciencia Política, doctorándose en 1971 en esta disciplina en la Universidad de Chicago.

Tras unos años de profesor en la Universidad de Yale, Wolfowitz alternaría las dos décadas siguientes entre el departamento de Estado y el de Defensa con una experiencia de tres años como Embajador en Yakarta, donde dedicó un gran esfuerzo a fomentar proyectos de cooperación en el sector privado. Entre 1994 y 2001 fue profesor de Relaciones Internacionales y Decano de la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad de Johns Hopkins, uno de los centros más prestigiosos del país en el estudio de la organización internacional. En 2001, Wolfowitz abandonaría Johns Hopkins al convertirse en el número dos del Pentágono.

Resulta así que, en contra de lo que afirman sus críticos, Wolfowitz goza de unos credenciales académicos impecables. En rigor, sobre el papel, y ante un jurado objetivo, posiblemente Wolfowitz sea el candidato mejor cualificado de la historia para presidir el Banco Mundial.

Pero los detractores no se han limitado a negar la distinción intelectual de Wolfowitz. Han denunciado también que carece de sentido moral y que su identificación con la legitimidad del imperio americano revela su falta de sensibilidad ante el drama humano del desarrollo. También en este caso la realidad es más matizada. Wolfowitz es un hombre de principios (aunque los valores que los inspiran no sean del agrado de sus críticos) como es fácil de comprobar conociendo su biografía.

A principios de los ochenta, cuando Hussein era el *darling* del Departamento de Defensa y en América se veía al Irán de los ayatolas como el enemigo a batir, Wolfowitz fue de los pocos del Departamento de Estado que condenó a Hussein como agresor y que mostró su simpatía por la defensa de la integridad de Irán. Puede verse que su animosidad contra el Irak de Hussein viene de antiguo.

Su defensa de los valores democráticos no es sólo retórica. Wolfowitz se ha esforzado a lo largo de los años en apoyar a los disidentes y a sostener focos de protesta en los regímenes represivos. Este esfuerzo le ha valido, por ejemplo, que Azar

Nafisi le haya dedicado su famoso libro *Reading Lolita in Tehran*.

Un último dato. A pesar de su judaísmo y de que su única hermana está instalada con su familia en Israel desde hace muchos años, Wolfowitz ha preconizado siempre, contra la opinión dominante en la Administración, la creación de un estado de Palestina. En este caso, como en otros, ha estado dispuesto a cargar con los inconvenientes de la impopularidad cuando ha sido necesario para defender sus principios.

Su gestión en el Departamento de Defensa desde 2001, dedicada, a las órdenes de Rumsfeld, a reconvertir el aparato militar de Estados Unidos, diseñado para la confrontación de la Guerra Fría, haciéndolo más flexible y adecuado a los problemas de seguridad de hoy, cuando la mayor amenaza es el terrorismo, tampoco le han hecho popular en el núcleo de los viejos militares profesionales. A éstos no les gustaba nada la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas que Rumsfeld y Wolfowitz estimaban necesaria para configurar un aparato de defensa flexible, altamente tecnificado y rápidamente desplegable en los teatros más distantes. Esta transformación no era nada fácil en una organización tan compleja.

De la complejidad del sistema de defensa de Estados Unidos dan cuenta las siguientes cifras. Dos millones de personas componen los efectivos militares en sentido estricto. Pero la gestión de los recursos humanos y logísticos es una tarea mucho más vasta. Sólo en el Pentágono trabajan veinticuatro mil personas, y cada año se contratan unos quince mil científicos e ingenieros. Dirigir ese conglomerado requiere en un administrador dotes poco comunes.

Justamente las dotes de las que anda necesitado el Banco Mundial en la actual coyuntura. Porque tanto el Banco como el FMI se construyeron en 1944 para hacer frente a una economía internacional en la que los flujos comerciales eran entorpecidos por barreras arancelarias y no arancelarias o canalizados a través del comercio de estado y en la que no había movimientos internacionales de capital privado.

El Fondo se constituyó para facilitar liquidez a los países miembros en situaciones transitorias de desequilibrio a fin de mantener un sistema de tipos de cambio fijos entre las monedas, basado en última instancia en el dólar. Con la flotación general-

zada de las monedas, el FMI se dedica ahora a prevenir las crisis sistémicas y fomentar la coordinación de las políticas nacionales.

El Banco Mundial está más necesitado de reciclaje. Los cambios acaecidos en los mercados financieros internacionales desde su fundación revelan la existencia de una gran brecha entre las aspiraciones proclamadas y la realidad de su actuación.

En 1944 nació como *Banco para la Reconstrucción y Desarrollo* (BIRD), con el fin de revitalizar Europa Central y las economías destruidas en la Segunda Guerra Mundial, en un contexto generalizado de control de cambios y de ausencia de movimientos internacionales de capital. Hoy, la globalización significa, fundamentalmente, el funcionamiento de un mercado de capitales mundial y la multiplicación de iniciativas privadas de inversión en todos los rincones del mundo. El Banco Mundial no se ha adaptado enteramente a estos cambios.

El Grupo Banco Mundial comprende hoy el BIRD, que concede préstamos a los gobiernos de los países en desarrollo a tipos ligeramente inferiores a los de mercado, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que financia proyectos en los países más pobres a tipos muy bajos de interés (1 por 100 es típico) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), que promueve la inversión privada en sectores y países de riesgo elevado. En el Grupo trabajan más de diez mil profesionales (que constituyen su principal activo), altamente cualificados en el asesoramiento a los países en desarrollo.

Una cuestión que no se ha resuelto es la de la coordinación entre el Banco Mundial y los Bancos Regionales. Al comienzo era uno, pero en las últimas décadas el Banco Mundial compite en cada continente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano o el Banco Asiático de Desarrollo. Algunos críticos sostienen que el Banco Mundial debería reconvertirse en una agencia de asesoramiento y apoyo, dejando las funciones de financiación directa sobre el terreno a los bancos regionales. Se trata de un solapamiento innecesario y estéril.

Un fallo más grave es el que entraña la contradicción entre los objetivos y las realizaciones. El Banco Mundial proclama: "Nuestro sueño es un mundo sin pobreza". En realidad, como ha señalado la Comisión Meltzer, entre 1992 y 1999, más del

70 por 100 de la financiación del Banco se materializó en once países, no precisamente pobres, a saber, China, (12 por 100), Argentina (10 por 100), Rusia (9 por 100), México (7 por 100) y hasta Corea (6 por 100) y Turquía (3 por 100), entre otros.

En cierto modo, esta disfunción es sólo un reflejo de la fosilización del Banco Mundial en un mundo en que los mercados de capitales son muy dinámicos. Estos once países beneficiarios de la atención concentrada del Banco Mundial podían haber pasado sin él, pues los 13 millardos de dólares del Banco Mundial representan sólo el 1,4 por 100 del total de recursos (880 millardos) recibidos de inversores privados a través de préstamos, a corto y a largo plazo, inversiones en cartera e inversiones directas. ¿Tiene sentido que China, disfrutando de tasas de crecimiento *récord*, solicitada por las grandes multinacionales y mimada por los bancos de Wall Street reciba recursos financieros del Banco Mundial?

Quedan las pocas decenas de países pobres atendidos por la AIF mediante préstamos de dilatados vencimientos a tipos de interés cercanos a cero (o incluso, cero). El problema es que estos préstamos se convierten en una ficción porque los países en cuestión, generalmente en manos de gobiernos corruptos, a menudo son incapaces de pagar su deuda exterior, que tiene que ser condonada, entre tensiones y enfrentamientos. Meltzer ha propuesto tomar la realidad como es, terminar con los préstamos a estos países y concederles sólo donaciones, asignadas específicamente a proyectos seleccionados. De esta manera se evitaría la corrupción y los proyectos alcanzarían a sus beneficiarios: se pagaría por niño efectivamente vacunado, estudiante alfabetizado o pozo efectivamente abierto. Naturalmente, esta propuesta ha sido rechazada por los abogados de la burocracia internacional, que ven reducidas sus oportunidades de empleo.

Por último, está la cuestión de la eficacia o desempeño del Banco Mundial, que queda muy lejos de lo que la calidad de su capital humano permitiría esperar. Esto se debe, en primer lugar, a la estructura de incentivos. Si se premia a los policías por poner multas de tráfico, encontraremos más policías apostados en encrucijadas estratégicas. En el Banco Mundial se ha incentivado la movilización ágil de los préstamos, a costa de la calidad de los proyectos financiados. No es sorprendente encontrarse con programas que no han servido absolutamente para nada.

También se explica el desempeño mediocre por una auditoría defectuosa basada en un procedimiento muy tosco de evaluación de los proyectos *a posteriori*. En este sentido, el Banco debería imitar al Banco Asiático de Desarrollo, que ha desarrollado un sistema integral de evaluación de los proyectos financiados que ha resultado muy útil para distinguir las ilusiones de los resultados prácticos.

Incluso aplicando los criterios laxos del propio Banco el resultado es descorazonador. En la década de los noventa, un 60 por 100 de los programas de inversión pueden definirse como fracasos. Y esto se debe a que en los países más ricos —recuérdese que en ellos se concentran un 70 por 100 del valor de la financiación de la entidad— el porcentaje de fallos es menor (entre el 30 y el 40 por 100). En África, la tasa de fracasos se acerca al 75 por 100. Y estos resultados se obtienen a pesar de que el Banco nunca evalúa un proyecto después de transcurridos tres años a partir del último desembolso de fondos. Con criterios más estrictos el balance sería más negro, pero también sería más alta la probabilidad de poner entonces en marcha políticas correctoras del *statu quo*.

En suma, el Banco Mundial está tan necesitado de cambios como lo estaba el Pentágono en el año 2000. Las finanzas y la guerra son hoy muy diferentes a lo que eran en 1945. En la reorganización de la institución hay riesgos y oportunidades, pero para que salga fortalecida debe tener al timón a alguien con la determinación y la experiencia de alguien que se haya enfrentado a resol-

ver crisis de un calado semejante: la transformación del sistema de defensa americano es y ha sido, sin duda, una experiencia valiosa.

Nada garantiza que Paul Wolfowitz sea un gran presidente, ni siquiera mediano. Pero *a priori* no tiene por qué ser el peor, como pretenden los que no conocen su currículo o las ventajas y carencias del Banco Mundial.

Sorprendentemente, para ser americano, gente en general indisputada a aprender idiomas, Wolfowitz habla árabe, lengua y cultura que ama y de la que extrae citas que glosa morosamente en sus escritos. Será el primer presidente del Banco Mundial que hable este idioma, que no es un activo desdeñable para establecer el puente entre las civilizaciones que sus adversarios preconizan y del que Wolfowitz es un partidario entusiasta.

Un augurio favorable es el apoyo decidido del Presidente Bush. En el pasado, los presidentes americanos han utilizado el Banco Mundial, con rara excepción, para saldar favores electorales, lo cual manifiesta el poco valor que daban a la institución. Al elegir al segundo hombre fuerte del Pentágono como candidato para la presidencia del Banco, el Presidente Bush lanza un claro mensaje al mundo: el destino del Banco Mundial le importa mucho porque le importa la persona que lo dirige. Si el Presidente Bush, en la cima de su poder e influencia, ha puesto a uno de sus colaboradores más cercanos a la cabeza del Banco Mundial para reformar la institución, es muy probable que la reforma se lleve a cabo.