

Adecuación del sistema de Bretton Woods al nuevo orden mundial

Rafael J. Pérez Miranda

'''

• - Sumario: Introducción: /

1. Cambios en el Sistema del Fondo Monetario Nacional y Banco Mundial en los últimos años. /
2. La .renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo. /
3. Promoción del cambio sistemático, en los países que eran socialistas. /
4. Cambios en la aplicación y control de la condicionalidad. /
5. Globalización económica y financiera. /
6. Las propuestas oficiales de reforma del sistema. /
- " 7. La reestructuración de la nueva deuda mexicana. /
8. Líneas generales de una propuesta de reformas profundas.

La gradual evanescencia de los estados en la concepción tradicional del Estado-nación soberano y autónomo, y la distensión en la confrontación de bloques ideológicos, no generó nuevas instituciones, pero impulsó modificaciones de diversa profundidad en las ya existentes.

Introducción

El proceso de globalización mundial, que cobra especial impulso a partir de la posguerra fría, la predominancia del liberalismo en la política interna, y la tendencia a la conformación de uniones económicas en múltiples modelos de integración, han puesto en evidencia el vacío existente en órganos rectores del orden mundial. La gradual evanescencia de los estados en la concepción tradicional del Estado-nación soberano y autónomo, y la distensión en la confrontación de bloques ideológicos, no generó nuevas instituciones, pero impulsó modificaciones de diversa profundidad en las ya existentes. En este aspecto podemos vislumbrar ciertas tendencias.

1. *La pérdida de importancia de los organismos con vocación universal creados para atenuar las diversidades de ingresos*, como la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2. *El incremento de funciones de los organismos en los cuales las naciones más desarrolladas mantienen su hegemonía*: 2.1. Naciones Unidas realizó sus primeros ensayos de mayor intervención armada en una primera etapa, desarrollando diversas versiones de la ayuda *humanitaria*, provocando dificultades en su aplicación, que la llevaron a disminuir la tendencia intervencionista; los países miembros son conscientes de la necesidad de realizar reformas en sus facultades y en especial en la estructura de toma de decisiones; 2.2. En el campo del comercio internacional, la reciente *Organización Mundial del Comercio* (OMC), encargada de administrar los acuerdos a que se había arribado en el GATT, en especial los que resultaron de la Ronda Uruguay, asumió nuevas funciones en materia de servicios, inversión y propiedad industrial y consolidó su sistema de solución de controversias, ello no ha impedido que Estados Unidos de América siga politizando individualmente las normas mercantiles a través de leyes nacionales como la subsistencia de la llamada *super trescientos uno* en su *Ley de Comercio y la Ley Helms Burton*; 2.3. los organismos financieros

Es necesario reconocer que, de manera menos destacada pero no menos eficiente, el sistema FMI-BM había participado en la coordinación de las medidas que permitieron superar la "crisis petrolera" de los setenta...

internacionales, en especial los creados en Bretton Woods, no modificaron sus estatutos fundacionales, pero sí ampliaron significativamente sus funciones, como se expondrá en este ensayo.

3. *La disminución del peso específico relativo de los países en desarrollo* en aspectos materiales (su aportación a la producción mundial, su participación en el comercio internacional y en la recepción de flujos de inversión productiva) y, en cierta medida derivado de ello, en la toma de decisiones en los organismos internacionales más importantes. En igual medida se han debilitado los agrupamientos de países en desarrollo que intentaban defender intereses económicos y políticos por sobre los intereses ideológicos y económicos de las grandes potencias.

4. *La acentuación de nuevos problemas*, que han generado grandes organizaciones no institucionalizadas, que participan de manera significativa en el orden/desorden mundial: 4.1. *el narcotráfico y el tráfico legal/ilegal de armas*, que funciona alrededor del crimen organizado; 4.2. *el incremento sustancial del flujo internacional de capital golondrino*, con fuerza suficiente para provocar variaciones significativas en los indicadores financieros internacionales e, inclusive, crisis estructurales en países en desarrollo; 4.3. *desempleo, incremento en los flujos migratorios* internacionales, impulsados en muchos casos por el crimen organizado y, derivado de ello, el *resurgimiento de las ideologías racistas* y de las organizaciones violentas que aplican estas ideas. No se avizora aún que la **preocupación** de la humanidad por estos nuevos problemas derive en estructuras organizativas que traten de reprimirlo u ordenarlo, según corresponda.

1. Cambios en el Sistema del Fondo Monetario Nacional y Banco Mundial en los últimos años

Pese a la profunda evolución del sistema monetario internacional, a la variación de las necesidades financieras y a las transformaciones en el orden mundial en los aspectos político, económico y financie

ro, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no han modificado estatutariamente sus funciones básicas. Sin embargo, en la práctica, la ampliación de las mismas ha sido sustancial.

Las funciones estatutarias del FMI, por ejemplo, se limitan a: 1) fomentar la cooperación monetaria internacional; 2) fomentar la estabilidad cambiaria; y 3) coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes.¹ El convenio constitutivo original (*Articles of Agreement of the International Monetary Fund*) y sus posteriores enmiendas contemplan de manera muy secundaria muchas de las funciones que, en estos momentos, son fundamentales.

Quizá la primera reforma sustancial del sistema monetario internacional, surgido de la Segunda Guerra Mundial, fue el abandono del sistema original de Bretton Woods en 1973; a partir de esa fecha no se verifican transformaciones cualitativas destacables hasta la gran crisis de endeudamiento externo de un grupo importante de países en desarrollo, de manera arbitraria, podríamos fijar como fecha tentativa el mes de agosto de 1982, cuando México anunció que no podría afrontar el pago de su deuda externa.

A partir de esa fecha se puede ver cómo en aspectos fundamentales de la profunda transformación mundial contemporánea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cumplen un rol decisivo, su participación fue esencial en:

- (i) La regulación del mercado financiero internacional;
- (ii) la renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo bajo nuevas políticas de condicionalidad (apertura de los mercados de valores locales al capital financiero especulativo, privatización de empresas estatales, desmantelamiento del estado de bienestar);
- (iii) la reestructuración económica y política de los países que integraban la Unión de Repúblicas So-

1. VÁZQUEZ PANDO, Fernando A., *El Fondo Monetario Internacional. El sistema monetario internacional y el derecho monetario internacional*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 47.

cialistas Soviéticas y otros países de economía centralizada (o socialista);

(iv) el fomento a la inversión extranjera directa en los países en desarrollo y ex-socialistas, a la globalización mundial del comercio, y el incremento del flujo internacional de capitales.

(v) el apoyo a los equipos financieros, económicos y políticos (impulsando, inclusive, la conformación de equipos compactos) dispuestos a llevar adelante las medidas sugeridas en uso de la condicionalidad.

2. La renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo

La magnitud significativa concernida por la moratoria, y la posible sucesión en cascada de anuncios similares por parte de otros países muy endeudados como Argentina, Brasil y Venezuela, hicieron temer una crisis profunda del sistema financiero internacional, quiebra de los principales bancos comerciales de los países desarrollados y desmoronamiento del sistema fundado en Bretton Woods. Nadie imaginó en ese momento, ni en los primeros meses sucesivos, que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento saldrían sumamente fortalecidos y lograrían no sólo subsistir, sino que además se constituirían en un pilar fundamental para ayudar a superar la crisis, flexibilizando muy poco los lineamientos de política económica que tradicionalmente se imponían e imponen a los países endeudados, a través de la condicionalidad. Es necesario reconocer que, de manera menos destacada pero no menos eficiente, el sistema FMI-BM había participado en la coordinación de las medidas que permitieron superar la "crisis petrolera" de los setenta que derivó, directa o indirectamente, en el endeudamiento aludido.²

Entre los éxitos más importantes del sistema de B.W. en la "crisis de la deuda" destacan el

(i) haber impedido que se organice un "club de deudores",

(ii) haberse constituido en gestor del "club de acreedores" sin necesidad de ninguna formalidad declarativa u organizativa,

(i i i) haber logrado prudentes compases de espera por parte de los acreedores, apoyo de los gobiernos

desarrollados y prórrogas en momentos oportunos y,

(iv) como contraprestación, imponer a los países deudores, a través de la condicionalidad: (a) que estaticen o nacionalicen" la deuda del sector privado; (b) que impulsen políticas estabilizadoras basadas en privatizaciones de empresas estatales aceptando deuda externa como parte del pago; (c) que presionen para que los salarios se mantengan en niveles muy bajos; (d) que promuevan aperturas radicales en el comercio internacional. Sin duda que tan importante rol supera en la práctica las funciones para las cuales fueron concebidas ambas instituciones, si bien las acciones se desarrollaron dentro de su marco estatutario

Pese a la profunda evolución del sistema monetario internacional, a la variación de las necesidades financieras y a las transformaciones en el orden mundial en los aspectos político, económico y financiero, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no han modificado estatutariamente sus funciones básicas.

Para poder cumplir adecuadamente esta función, se crearon el Servicio de Ajuste Estructural en marzo de 1986 y el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural el 15 de abril de 1988; servicios que fueron fundamentales para apoyar los planes relativamente exitosos de renegociación de la deuda de muchos países. No pretendemos evaluar como buena o mala la participación del FMI en estas negociaciones con la consiguiente aportación de fondos, sólo destacar que fue más allá de las funciones estatutarias que lo rigen.

3. Promoción del cambio sistemático en los países que eran socialistas

El Fondo Monetario Internacional asesora a los países en transformación para que puedan acceder a un sistema de mercado libre en un plazo prudencialmente rápido, sin traumas políticos o económicos profundos (con éxito relativo) y crea instrumentos para fomentar la inversión extranjera en los países

2. Sobre la renegociación de la deuda externa mexicana, véase GURRÍA, José Angel, *La política de deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

subdesarrollados. Los criterios que tradicionalmente imponía el FMI a través de la condicionalidad y que fueron, y son, tan cuestionados [no sólo por afectar la soberanía económica de los estados, sino por sus efectos nocivos en el desarrollo de las economías nacionales y en la distribución del ingreso], se brindan a los países que pasan de economías centralizadas a economías de mercado libre (de socialistas a capitalistas) a petición de parte y sin que recibieran, en la primera etapa, préstamos o financiamientos importantes.³ Esta función es expresamente otorgada y solicitada por los países industrializados que tienen, por su capacidad de voto, el control de las instituciones financieras surgidas de Bretton Woods.⁴

Para poder constituirse en un asesor válido en el proceso de cambio sistémico, el FMI debía aportar sumas importantes, para lo cual creó el Servicio de Transformación Sistémica, el 16 de abril de 1993.

4. Cambios en la aplicación y control de la condicionalidad

No se podrían cumplir estos objetivos haciendo ejercicio de las pocas y simples funciones financieras otorgadas en su constitución; el FMI y el BM se debieron politizar. La condicionalidad, vinculada en un principio a fórmulas simples y aplicada de manera muy estricta, se modificó en dos ámbitos:

i) Se amplió de manera sustantiva, sustituyendo las fórmulas por modelos de mayor envergadura, como los planes de choque, la apertura hacia el mercado internacional globalizado, la transformación de economías se dirigidas (con importantes empresas paraestatales y disposiciones legales que permitían al Estado intervenir o influir de manera determinante en la evolución de las variables económicas) en economías de mercado. En un documento elaborado como conclusión de la Reunión de Ministros del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro del 21 de abril de

1996, los ministros expusieron *su preocupación con respecto a la posibilidad de que los bancos multilaterales de desarrollo sean una fuente adecuada de asesoramiento sobre política económica en lo que respecta al fomento de una buena gestión de gobierno y una sociedad civil dinámica, aspectos que incumben a los estados prestatarios"-}*

ii) Fue menos estricto en la vigilancia del cumplimiento de los objetivos, ya no interesaba tanto que se cumplieran las metas prometidas, sino que se cumplieran los planes de manera coherente y estricta. Este proceso se dio conjuntamente con el logro de una cierta autonomía de los ejecutivos del FMI-BM respecto a los países que lo integran, si bien no de las instituciones financieras privadas más importantes que controlan el mercado mundial.

iii) Los técnicos de más alto nivel del FMI y del BM promovieron la constitución de grupos de trabajo compactos al interior de los ministerios de economía y de finanzas, capacitados para ejecutar las políticas decididas en la condicionalidad con convicción; reiteradamente brindaron apoyos públicos a estas personas cuando veían peligrar su presencia en los puestos claves e, inclusive, transferían estos apoyos a los jefes de gobierno. Esta inmiscusión en la política interna de los países socios, que se agrega a la que siempre se ejerció en la política económica a través de la condicionalidad, no sólo escapa a las funciones de la institución, sino que se contradice con los objetivos previstos.

5. Globalización económica y financiera

En el proceso de apertura de los mercados hasta no hace mucho tiempo protegidos al FMI le cupo un rol importante, ya que sutil pero firmemente lo impulsó en aplicación de la condicionalidad; la mayoría de los países en desarrollo debieron abrir las fronteras a las exportaciones por cuanto ello era indicado como conveniente para la captación de divisas, que derivaría del incremento en el comercio. Como contrapartida financiera, a partir del inicio de solución a la crisis de la deuda externa, se trató de impulsar la inversión extranjera directa, promoviendo asesorías e impulsando la celebración de convenios bilaterales de garantía de inversiones, que se agregaron luego a las disposiciones establecidas en el capítulo de la OMC, vinculado a las

3. Sobre algunos aspectos conceptuales acerca del cambio sistémico, véase K.LOTEN, Norbert, "Sobre la transformación de órdenes económicos", en *Diálogo Científico*, Instituto de Colaboración Científica, Tübingen, República Federal de Alemania, vol. 3, núm. 1, 1994.

4. En la reunión del Grupo de los Siete del 26 abril de 1992 en Washington, los ministros de hacienda y los gobernadores de bancos centrales de los integrantes del grupo declararon "...su satisfacción ante las medidas de reforma ya adoptadas en Rusia. Subrayaron que no existe ningún camino más productivo para Rusia que establecer una economía de mercado a través de un programa de reforma macroeconómica y estructural estricto de alcance general. Instaron a Rusia y al FMI a consumir prontamente las negociaciones de un programa general de estabilización y reforma en el que se prevea..."

5. *Boletín del FMI*, Washington, 27 de febrero de 1996.

...se propone aumentar las facultades del FMI relativas a la supervisión sobre la contabilidad de sus miembros, tratando de detectar antes que los capitales privados los posibles desajustes graves de los tipos de cambio...

inversiones relacionadas con el comercio, se establecieron sistemas de arbitraje que ofrecieran garantías a los países tradicionalmente exportadores de capital (creación del CIADI) y organismos para asegurar dichas inversiones (MIGA). Igualmente, se promovió la apertura de los mercados de inversión financiera (bonos) y los mercados de valores de renta variable (acciones), que dio vida a los llamados mercados financieros emergentes, receptores de una cuota significativa del denominado *capital golondrino*.

Las previsiones del Banco Mundial al incursionar en la elaboración de normas e instituciones que sirvieran de marco al flujo internacional de capitales se cumplieron en exceso. El volumen total de capital externo captado por América Latina pasó de 38 mil millones de dólares en 1989 a 145 mil millones en 1993, pero el dato más importante es precisamente el predominio de la inversión de *portafolios*: de aproximadamente cuatro mil millones de dólares en 1989 pasó a ochenta y siete mil millones en 1993, mucho más reducido fue el incremento de la *inversión extranjera directa*, que pasó de unos seis mil millones de dólares a dieciséis mil quinientos millones en iguales años.⁶

6. Las propuestas oficiales de reforma del sistema

Las reformas anunciadas del FMI-BM, en el proyecto de sus ejecutivos consistiría sustancialmente en legalizar de manera indirecta, no formal, las nuevas funciones asumidas y, en especial, ampliar el capital que administran y sus facultades para condicionar su disposición. El incremento sustancial del capital financiero internacional y la rápida movilidad que le han otorgado las nuevas tecnologías, han reducido el peso del Fondo en tanto institución financiera. El daño que

produjo a México el retiro de capitales por parte de los nuevos especuladores financieros, demandaron un apoyo de tal magnitud que mermó sustancialmente el capital del FMI; los posteriores apoyos que, por igual motivo -el llamado efecto tequila-, se tuvo que otorgar a otros países, terminó de vaciar las arcas de la institución. Las autoridades del FMI-BM consideran que para poder cumplir con cierta eficiencia con sus funciones futuras, es necesario duplicar las cuotas de los países miembros. Esta duplicación, unida a la consiguiente adecuación de parámetros, implicaría incrementar el peso en el FMI de Alemania y Japón, conforme al peso real que van adquiriendo sus monedas en el mercado financiero internacional y al incremento de su participación en el volumen global del comercio externo. Los países en desarrollo coinciden con la necesidad de incrementar las cuotas en el 100%, mientras el Grupo de los Siete considera que sería suficiente con que se elevara en el 60%, teniendo en cuenta que el mismo grupo propuso duplicar los recursos puestos a su disposición por sus principales acreedores (del FMI), el Grupo de los 10.⁷

En los cambios cualitativos, se propone aumentar las facultades del FMI relativas a la supervisión sobre la contabilidad de sus miembros, tratando de detectar antes que los capitales privados los posibles desajustes graves de los tipos de cambio e identificando las medidas de política inadecuadas o conflictivas.⁸ En los últimos meses se ha concertado un sistema de información básico común que se brindaría periódicamente a los inversores interesados, sin que se hubiera aclarado si se exigirá que se cumplan las normas internacionales respecto a los coeficientes entre deuda externa, deuda interna en manos de extranjeros y reservas de divisas.

6. "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Informe 1995*, Santiago de Chile, 1995.

7. Véase documentos preparatorios, en especial el Informe de los Ministros de Hacienda a los Jefes de Estado del Grupo de los Siete sobre la estabilidad monetaria internacional, y las conclusiones de la *Cumbre del Grupo de los Siete-Lyon* (Francia), 27/29 de junio de 1996.

8. Véase las propuestas realizadas por M. MUSSA, M. GOLDSTETN, D.J. MATHIESON, T. BAYOUMI, en *Improving the International Monetary System: Constraints and Possibilities*, Occasional Paper 117, Ed. FMI-Washington, 1995.

Es evidente que estas reformas incrementarían el peso del FMI en el sistema financiero mundial y, fundamentalmente, le otorgarían una mayor capacidad de intervención en la economía de los países deudores. La condicionalidad sería utilizada para obtener una mayor y más veraz información por una parte y para poder realizar propuestas más directas de modificación a las políticas económicas y financieras de los países deudores, lo cual, según los antecedentes de la institución, no parece ser lo más adecuado.

7. La reestructuración

de la nueva deuda mexicana

No es necesario argumentar en detalle sobre la imperiosa necesidad de México de reestructurar el nuevo endeudamiento contraído entre diciembre/94 y marzo/95, originado en una excesiva colocación de bonos de corto plazo denominados en moneda nacional, indiciados al dólar y colocados en tenedores residentes en el extranjero.⁹ Los motivos son en este caso más complejos que los que llevaron al Plan Brady, pues además de renegociar el monto, los plazos de amortización y las tasas de interés, es necesario eliminar en el menor plazo posible las cláusulas vejatorias que condicionan el préstamo otorgado por el gobierno norteamericano, en particular la denominada cláusula petrolera.

La balanza de cuenta corriente de México pasó de un déficit superior a los veintinueve mil cuatrocientos millones de dólares en 1994 a un déficit de seiscientos cincuenta millones en 1995; la mejoría se debió en un 90% al comercio exterior, que de un déficit de dieciocho mil quinientos millones de dólares pasó a un superávit de siete mil millones. Si se logra que en el proceso de recuperación económica la balanza comercial se mantenga equilibrada (lo cual sería un importante éxito), y si no varían las tendencias en el sector servicios, sería necesario en 1996 y 1997 un incremento promedio en los flujos positivos de la balanza de capitales de seis mil quinientos millones de dólares para atender las obligaciones contraídas.

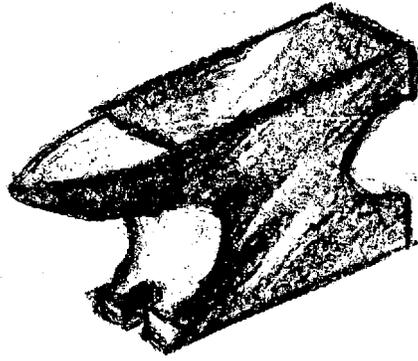
Para analizar el total que se debía pagar, al pesado servicio de la deuda renegociada y no renegociada existente en diciembre de 1994 se debe agregar la disposición de aproximadamente *trece mil ochocientos millones de dólares del tesoro de Estados Unidos de América*, que se deben amortizar en un plazo breve de *cinco a siete años*; préstamos aportados por el *FMI por trece mil millones de dólares* reembolsables en los *plazos tradicionales del Fondo.*, por el *Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (1,273 millones de dólares)*, amortizabas en *quince años*. Además de ello, se ha debido recurrir nuevamente a préstamos en bonos por seis mil quinientos millones de dólares, amortizables en plazos más breves y pagando intereses más elevados que en años anteriores. Una cuota importante del nuevo endeudamiento se destinó al pago del servicio de la deuda anterior y a la amortización de deuda denominada en moneda extranjera (indiciada al dólar).

En julio de 1996 se registraban como compromisos de amortización de la deuda contraída con el Tesoro norteamericano mil seiscientos cincuenta y cinco millones de dólares para 1997, tres mil seiscientos cinco para 1998 cuatro mil trescientos cincuenta y cinco millones para 1999 y ochocientos ochenta y cinco millones de dólares para el año 2000¹⁰. Estas proyecciones implicaban que se debería continuar haciendo sacrificios económicos y sociales muy altos sólo para cubrir el servicio de la deuda; y que no se podrían promover políticas de abatimiento del desempleo, de la pobreza extrema y de expansión de la planta productiva.

La renegociación de todo el paquete de la deuda sería necesario en un plazo muy breve. Sin embargo no se podía pensar en incluir la deuda ya renegociada en 1989, resultaba difícil pensar en solicitar quitas, o ampliaciones de plazos de amortización a Estados Unidos en año electoral y tampoco se podían solicitar prórrogas al Fondo Monetario Internacional. El gobierno optó por emitir bonos a tasa de interés flotante por seis mil millones de dólares pagaderos a cinco años; recurrió además al importe amortizado de los bonos Brady, lo que le permitió amortizar una cuota importante de la deuda con el Tesoro Norteamericano (siete mil millones de dólares). Colocaciones de bonos en el mercado japonés le permitieron, por otra parte, amortizar, antes de vencido el plazo, mil millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional. Para poder colocar una

9. Véase al respecto las ponencias presentas por Carlos MARICHAL, Loreta ORTIZ ALF y Rafael PÉREZ MIRANDA en el *II Seminario Jurídico Internacional sobre Deuda Externa, principios generales del Derecho*, Corte Internacional de Justicia organizado por el Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina en colaboración con el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad "Tor Vergata", la Pontificia Universidad Lateranense y el Instituto Italo-Latinoamericano, Roma/Sant'Agata dei Goti (Benevento), Italia, 25/27 de mayo de 1995 (memorias en prensa).

10. *Boletín de prensa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México*, 25 de julio de 1996.



suma tan importante de bonos en el mercado financiero internacional, fue necesario ofrecer como garantía los ingresos futuros derivados de la exportación petrolera.

Las proyecciones más optimistas del actual programa económico de México y la evolución posible de la economía internacional, en especial la norteamericana, que es el principal destino y origen de las exportaciones e importaciones mexicanas, respectivamente, nos permiten afirmar que sólo se ha logrado diferir, y ampliar, el problema de una deuda externa que no se podrá pagar.

8. Líneas generales de una propuesta de reformas profundas

Es fundamental que se avance hacia el reconocimiento de que, independientemente de las cuotas aportadas por cada país, el FMI, como su nombre lo indica, es un *fondo* de una sociedad en la cual los estados miembros son *socios no anónimos* y, por

tanto, sus ejecutivos deben orientar sus acciones al beneficio común y *no privilegiar los intereses de los socios mayoritarios*. Además de ello, deben tener presente que los miembros cuyos intereses se deben considerar *son los países, no sus gobernantes*.

8.1. El FMI debe atender solidariamente a sus socios; elaboración de un Código de Conducta

Los ejecutivos del Fondo tienen el problema de atender los intereses de los estados socios, muchos de los cuales actúan como deudores y, por tanto, deben cumplir con requisitos que garanticen el cumplimiento de las prestaciones económicas pactadas. Sin embargo, muchos de estos contratos de deuda incluyen normas leoninas que son impuestas por los acreedores en una situación que sería fácilmente calificada en derecho privado como *lesión subjetiva* o, en el derecho monopólico, como *abusos de posición dominante*. Las cláusulas leoninas a que hemos hecho referencia en otros ensayos, incluyen en el último convenio de México con Estados Unidos: (i) el compromiso de los ingresos

petroleros; (ii) la aplicación del derecho norteamericano; (iii) el sometimiento a los tribunales del Estado de Nueva York; (iv) el compromiso de incluir en el presupuesto de gastos las partidas necesarias para afrontar las prestaciones pactadas; (v) la declaración de que se trata de un contrato comercial, pese a ser celebrado entre gobiernos de países soberanos; (vi) a los intereses comerciales de mercado se agrega una tasa castigo superior a las tradicionales; (vii) plazos breves de amortización que difícilmente se podrán cumplir.

...el FMI, como su nombre lo indica, es un fondo de una sociedad en la cual los estados miembros son socios no anónimos y, por tanto, sus ejecutivos deben orientar sus acciones al beneficio común y no privilegiar los intereses de los socios mayoritarios.

8.2. No inmiscuirse en la política interna de los países miembros

8.2.1. Promoción de programas y equipos financiero/políticos

Como se expusiera, en los casos en que el proceso de endeudamiento agudo de los países en desarrollo ha implicado la disposición de sumas importantes por parte del fondo, junto a refinanciamientos de las instituciones financieras privadas, la condicionalidad tradicional que se basaba en breves recetas con metas sencillas vinculadas a devaluaciones seguidas de propuestas de estabilidad cambiaría, contención de la inflación y estímulos a la importación, por verdaderos programas económicos, financieros y sociales de mediano y largo plazo. En una evaluación de los programas que realizó el Comité Provisional se expresa como *tareas pendientes* "...saneamiento de las finanzas públicas, entre otros problemas fiscales, el gasto improductivo... la ineficacia de las empresas estatales... los ingen-

*tes compromisos, particularmente en relación con las pensiones y la atención de la salud, dado el previsible envejecimiento de la población...se estima que las rigideces del mercado de trabajo son una de las causas de un inaceptable desempleo*¹¹

Para cumplir con estos planes, el Fondo aconseja la conformación de grupos compactos al frente de los ministerios de economía y de finanzas; a posteriori, los ejecutivos de la institución realizan manifestaciones públicas y periódicas sobre las bondades del plan o programa puesto en práctica por el grupo (que le fue sugerido en uso de la condicionalidad) y hace la apología de los gobernantes. En aquellos casos en que las medidas son objeto de críticas por dirigentes sindicales o políticos, las autoridades del Fondo suelen sugerir que si técnicos cuestionados son sustituidos podrían verse afectados los apoyos que recibe el país en cuestión. Hace muy pocos meses las autoridades del FMI prestaron un apoyo incondicional al Ministro de Economía de Argentina, que estaba siendo cuestionado por organismos sociales, políticos y por legisladores de su mismo partido, insistiendo en que pese a los conflictos sociales agudos que se presentaban en muchas localidades, se debían continuar aplicando los planes de austeridad y los recortes presupuestales y de personal. Sin embargo, cuando las políticas derivan en crisis económicas y financieras agudas, las autoridades del Fondo actúan como agentes financieros, eludiendo su corresponsabilidad en las mismas. Es imposible que los técnicos no hayan detectado, en el segundo semestre de 1994, el peligro que derivaba del elevado endeudamiento de México en bonos de corto y mediano plazo en manos de no residentes!

8.2.1. *Programas y corrupción.* En la reforma de los estatutos del FMI y del BM se debe incluir una cláusula que ordene la estricta prescindencia de sus autoridades al calificar públicamente las bondades de los planes de gobierno y de las autoridades que los impulsan. El FMI ha insistido, por ejemplo, en la necesidad de privatizar empresas públicas y desregularizar el proceso económico, por cuanto además de la ineficacia, y de provocar déficit, son fuente de corrupción. Un funcionario del FMI, conocido investigador, afirma en un estudio que *"...La corrupción encuentra un caldo de cultivo idóneo en el exceso de reglamentación y de actividad del sector público. No se trata sólo de la mag-*

11. Resultados de la reunión del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del FMI en Washington. 22 de abril de 1996.

*nitud de la intervención estatal en la economía...*¹² Sin embargo, los casos más importantes de corrupción en los gobiernos latinoamericanos se han gestado en la privatización de empresas públicas, por lo cual se podría afirmar que el *FMI ha estimulado la corrupción* y por tanto sus funcionarios son corresponsables de la situación de cesación de pago de estos países.

También se podría *acusar a las autoridades del FMI y del BM de colusión con los políticos y funcionarios corruptos*, ya que en repetidas oportunidades avalaron y alabaron su gestión, provocando engaño en la población y en sectores calificados, que consideran estas opiniones

como imparciales y técnicamente respaldadas. El nombramiento como asesores y/o consultores del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo de altos funcionarios, en momentos en que corrían riesgo de ser investigados en sus países, podría considerarse también una intervención orientada a proteger a quienes habían cumplido con sus consejos orientadores; resulta muy difícil a un país endeudado someter a investigación administrativa o criminal a un funcionario de una institución financiera multilateral a la cual adeuda sumas importantes.

8.3. Incrementos de las cuotas y vinculación de los programas de largo plazo con apoyos financieros

Los programas de apertura y de reestructuración aconsejados a los países en desarrollo endeudados debían derivar necesariamente en déficit de la balanza de cuenta corriente en el mediano y largo plazo, para lo cual se requería de apoyos financieros con tasas de interés normales para ser amortizados en iguales plazos. Sin embargo, se promovió la apertura de los mercados financieros y accionarios, en virtud de lo cual se financió el endeudamiento de mediano y largo plazo con inversión de portafolio (capital golondrino) a muy corto plazo y con muy elevadas tasas de interés (que incluían tasas de castigo y de previsión del riesgo cambiario). El otorgamiento de préstamos para solucionar las crisis provocan más endeudamiento con tasas más elevadas y fuera de los tiempos adecuados, provo-

En la reforma de los estatutos del FMI y del BM se debe incluir una cláusula que ordene la estricta prescindencia de sus autoridades al calificar públicamente las bondades de los planes de gobierno y de las autoridades que los impulsan.

carido agudas recesiones que en algunos casos afectaron todo lo que se había logrado a un precio social y financiero muy elevado. *La reforma debe incluir nuevos servicios que contemplen el apoyo financiero a programas de reforma económica profunda antes de que se arribe a las crisis de falta de pago, prohibiendo a los ejecutivos que actúen como promotores de las casas de bolsa que estimulan la especulación en inversiones de portafolio.*

Al incrementarse las cuotas en el 100% se deberá considerar la evolución del comercio exterior y de las finanzas de países que han modificado sustancialmente su participación en el comercio y las finanzas mundiales, como son los ejemplos de Japón y Alemania entre los países desarrollados, y Corea y México entre los países en desarrollo. En esta adecuación, se deberá actuar con una mayor profundidad que la observada en ampliaciones anteriores, en las cuales el peso fundamental estaba dado por la historia, es decir por la situación de los países al crearse las instituciones en la segunda posguerra.

8.4. Incremento más que proporcional de los votos básicos y reestructuración de las cuotas

Un incremento del 100% de las cuotas implicaría una disminución directa del peso de los votos básicos en la toma de decisiones del FMI; pero es necesario resaltar, por otra parte, que estos votos básicos no cumplen en la actualidad el objetivo deseado, que es otorgar una mayor decisión a los países que por sus carencias económicas y financieras tienen cuotas menores y, por tanto, menor peso en las decisiones. Por ello, sería necesario proponer junto al aumento de cuotas un incremento del 500% de los votos básicos, para equilibrar un sistema netamente crematístico por uno más cercano a la solidaridad internacional.

12. TANZI, Vito, Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI desde 1981, extracto de una investigación publicada en el *Boletín del FMI*, 1996.

Bibliografía

VÁZQUEZ PANDO, Fernando A., *El Fondo Monetario Internacional. El sistema monetario internacional y el derecho monetario internacional*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1991, p. 47.

GURRÍA, José Angel, *La política de deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

KLOTEN, Norbert, "Sobre la transformación de órdenes económicos", en *Diálogo Científico*, Instituto de Colaboración Científica, Tübingen, República Federal de Alemania, vol. 3, núm. 1, 1994.

Boletín del FMI, Washington, 27 de febrero de 1996.

"La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Informe 1995*, Santiago de Chile, 1995.

M. MUSSA, M. GOLDSTEIN, DJ. MATHIESON, T. BA- YOUNI, en *Improving the International Monetary System: Constraints and Possibilities*, Occasional Paper 117, Ed. FMI-Washington, 1995.

II Seminario Jurídico Internacional sobre Deuda Externa, principios generales del Derecho, Corte Internacional de Justicia organizado por el Consejo Europeo de investigaciones Sociales de América Latina en colaboración con el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad "Tor Vergata", la Pontificia Universidad Lateranense y el Instituto Italo-Latinoamericano, Roma / Sant'Agata dei Goti (Benevento), Italia, 25/27 de mayo de 1995 (memorias en prensa). Véase ponencias sobre México presentadas por Carlos MARICHAL, Loreta ORTIZ ALF y Rafael PÉREZ MIRANDA.

Boletín de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 25 de julio de 1996.

Resultados de la reunión del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del FMI en Washington, 22 de abril de 1996.

TANZI, Vito, Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI desde 1981, extracto de una investigación publicado en el *Boletín del FMI*, 1996.