

El Fondo Monetario Internacional, el capital transnacional y la soberanía estatal *

Susana Núñez Palacios

Introducción

Los organismos internacionales, tienen una gran importancia en la actualidad. Son actores cotidianos de las relaciones internacionales, sin importar la índole de su materia. Sin embargo, esto es mucho más claro cuando nos referimos a los organismos internacionales de tipo económico, que han proliferado a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Un ejemplo claro de este tipo de organismos, lo encontramos en el Fondo Monetario Internacional, que se ha convertido en un instrumento decisivo de control imperialista, aunque en su origen pretendiera, aparentemente, objetivos de equilibrio y apoyo al sistema económico internacional.

El capital transnacional (inversión extranjera directa e indirecta) requiere de un campo de acción maleable para adecuarlo a sus intereses; en este sentido, las políticas nacionalistas son contrarias al desarrollo del imperialismo como tal. El establecer condiciones propicias al desarrollo del imperialismo, en bases a políticas impuestas por los entes que lo representan, implica una subordinación que afecta a la soberanía estatal.

El objetivo de este trabajo, es demostrar que los intereses del imperialismo, representados por las empresas transnacionales y el capital financiero, se ven protegidos y reflejados en las Cartas de Intención que los países firman con el FMI.

1. El Fondo Monetario Internacional

1.1 La creación del FMI

El caos económico que reinaba en la posguerra, hacía evidente la necesidad de estructurar nuevamente la economía internacional y no repetir los errores pasados; la situación anterior a la guerra, denotaba el predominio de restricciones comerciales, inconvertibilidad y utilización de las devaluaciones como un arma de competencia comercial; precisamente era necesario evitar que esto se repitiera, y además, debería crearse un sistema económico y monetario que ayudara a la reconstrucción europea.

Los intentos más importantes para la creación de planes de estabilización, fueron hechos por Estados Unidos e Inglaterra. El plan inglés fue obra de John M. Keynes y se publicó el 8 de abril de 1943; mientras que el plan norteamericano lo realizó Harry Dexter White y fue publicado el 7 de marzo de 1943.

La situación económica de estos dos países, era muy diferente al final de la guerra y, por consiguiente, sus intereses también diferían aunque, en el fondo, las propuestas de la Unión Internacional de Compensación (UIC) del Plan Inglés y las del Fondo de Estabilización Internacional (FEI), de los norteamericanos, tendían a la defensa de intereses o mejor dicho, objetivos similares: intensificar el comercio mundial en una base multilateral, estabilizar los tipos de cambio, eliminando las restricciones cambiarias y crear las condiciones para un movimiento internacional de capitales.

* Este artículo fue terminado con mucha anterioridad al 11 de abril de 1989.

Por fin en 1944, en Bretton Woods, se reúnen los dos países y elaboran la "Declaración conjunta de los expertos sobre la Institución del Fondo Monetario Internacional de las Naciones Unidas y asociadas" (21 de abril de 1944). En dicho documento, y más tarde en el Convenio Constitutivo del FMI, Estados Unidos, asegura su hegemonía en la economía mundial, en principio porque el informe publicado se basa fundamentalmente en el Plan White y, además, en cuanto a la sede, Estados Unidos consiguió el derecho de guardar no menos del 50% de las reservas de oro y las sedes del FMI y del Banco Mundial.

El 27 de diciembre de 1945, se crea el FMI, cuando los representantes de los países cuyas cuotas ascendían al 80% de los recursos del Fondo, depositaron sus instrumentos de ratificación del Acuerdo de Bretton Woods⁽¹⁾.

1.2 Los propósitos del FMI:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional y la expansión el comercio internacional.

- Promover la estabilidad de los tipos de cambio, lograr que los miembros tengan sistemas de cambios ordenados y evitar depreciaciones con fines de competencia.

- Regular las balanzas de pagos de sus miembros en caso de la existencia de un desequilibrio fundamental.

- Ayudar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos en las transacciones corrientes entre los miembros, y en la eliminación de las restricciones cambiarias que entorpezcan el desarrollo del comercio mundial.

1.3 La estructura del FMI

Su órgano directivo, es la Junta de Gobernadores, integrada por un Gobernador y un suplente, nombrados por cada país miembro.

Su órgano permanente, es la Junta de Directores Ejecutivos, cinco de los cuales son nombrados por los miembros que tienen las cuotas más elevadas (Estados Unidos, Inglaterra, República Federal de Alemania, Francia y Japón); dos más son nombrados por los acreedores principales del Fondo y los otros 16 los eligen los demás países miembros⁽²⁾.

El director gerente, es elegido por los Directores Ejecutivos, preside ex-officio los debates de los Directores Ejecutivos, y dirige al personal encargado del funcionamiento del Fondo.

1.4 El sistema de votación como síntesis del binomio: capacidad económica y poder de decisión

Al igual que en otros organismos internacionales, las potencias, han creado mecanismos de control para que dichos organismos sirvan a sus intereses de una manera "legítima"; en el caso del FMI, encontramos una relación estrecha entre capacidad económica y poder de decisión. Las decisiones en el FMI, se toman en una Asamblea y de acuerdo a los votos pero, contra cualquier interpretación de "igualdad soberana", los votos se determinan por el monto de las cuotas de cada país. De esta manera el poder de decisión lo detentan los países desarrollados y, de una manera significativa, debemos mencionar a Estados Unidos, quien siempre ha tenido el mayor número de votos.⁽³⁾

Francisco Baez, equipara al FMI con una gigantesca polla "donde cada quien coloca en proporción a sus recursos financieros y de la cual sacan aquellos que tienen problemas de dinero. Y quienes más dinero metieron a la polla, son los que deciden si se presta, como se presta, y a quien"⁽⁴⁾.

En los organismos internacionales existen cuatro tipos de votación: unanimidad o igualitarismo, mayoría de votos o mayoritarismo, votación ponderada o elitismo y votación en bloque⁽⁵⁾. El Fondo Monetario Internacional utiliza la votación ponderada ya que toma como elemento básico el factor económico para la determinación de los votos que le corresponden a cada Estado. De origen cada país cuenta con 250 votos y se le otorga uno más por cada 100 000 DEG'S que acredite.

1.5 Mecanismo para la obtención de préstamos

La cuota que los países miembros aportaron al FMI, está compuesta de la siguiente manera: 25%, en oro (o 10%, de sus reservas monetarias en caso de ser menor el monto), y el resto en moneda nacional.

Cualquier país puede tener acceso automático al 25% de su cuota (tramo oro), obteniendo el equivalente en moneda convertible. Adicionalmente, existen otros cuatro tramos de crédito, cada uno igual a 25% de su cuota en total el financiamiento que podía obtener cada país miembro (antes de las reformas) equivalía a 125% de su cuota.

Como se dijo, la obtención del tramo oro es automático mientras que el primero de los cuatro adicionales se otorga a cambio de que el país deudor formule ciertas

1 *ABC de las Naciones Unidas*, Servicios de Información Pública, Nueva York, 1978, p. 102.

2 "El Director Ejecutivo de Estados Unidos, que está vinculado al Departamento del Tesoro, tiene una oficina en el edificio del FMI en Washington; junto con su pequeño equipo, mantiene, contactos regulares con otros miembros de la Junta, y con los miembros del personal directivo del FMI, que trabaja en temas de interés para los Estados Unidos". Feinberg, Richard E., "La crisis internacional y la América Latina", FCE, *El trimestre económico*, N°. 55, México, 1984.

3 "En el capital inicial, Estados Unidos, aseguró el 37.9% de los votos". Colmenares, David R., "El FMI en la Economía Mundial y su intervención en México", *El Día*, 4 de diciembre de 1978, p. 20.

4 Baez, R. Francisco. *El FMI y su relación con México*, Martín Casillas Ed., México, 1986, p. 10.

5 Zamora, Stephen. "Sistemas de votación en las organizaciones Económicas Internacionales", *Estudios de Derecho Económico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, Tomo IV, p. 186.

promesas de corregir su desequilibrio externo; y, a partir del segundo tramo el país solicitante debe suscribir una "Carta de Intención".

Una reforma importante en cuanto al monto del crédito, se efectuó en la Reunión del Comité Provisional del FMI, celebrada en Kingston, Jamaica, y aprobada el 15 de septiembre de 1974; se instauró el servicio ampliado (*extended fund facility*) aumentando un 65%, cada uno de los tramos normales de crédito. Además del tramo oro y del primer tramo (de 25% de la cuota, cada uno), mediante este servicio, un país podría girar de una vez 140% de su cuota, sin necesidad de dividir este financiamiento en tramos, con el compromiso de poner en marcha un programa de ajustes estructurales para equilibrar su balanza de pagos.

Se aumentó también la cuota de los países: "en total mediante los tramos de crédito normales y extraordinarios, en la actualidad un país podría llegar a girar en caso extremo hasta por 326.25%, de su cuota" ⁽⁶⁾.

La cantidad que se presta, es en Derechos Especiales de Giro (para desplazar al oro), los cuales son "simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país afiliado, en proporción a su cuota en el Fondo. Aunque los DEG, figuran en las cifras especiales de reserva de los diversos países, no pueden ser utilizados en la compra de bienes y servicios, y su utilidad estriba en que mediante ellos, los países con situación de escasa liquidez, pueden conseguir divisas utilizables, transfiriéndolos a otros países miembros del FMI" ⁽⁷⁾.

1.6 La carta de intención: características y naturaleza jurídica

La política del FMI, ha sido de intervención directa en los asuntos internos de los países, ya sea por medio de sus misiones de asistencia técnica, las cuales a través de una supuesta asesoría, fijan las líneas que el país debe seguir en su economía interna y externa; también por medio de sus programas de consulta, el FMI controla que el país aplique las medidas que se le impusieron con anterioridad, a reserva de privarlo de los créditos, si no lo hace; los acuerdos paralelos también forman parte de la política del FMI, como apoyo al capital financiero transnacional; mediante ellos, el crédito del Fondo va acompañado de créditos de la banca privada y de entidades gubernamentales de Estados Unidos y otros países.

El procedimiento vinculante entre el FMI y los países deudores, es la llamada "*Carta de Intención*", la cual contiene las obligaciones del país, es decir, el compromiso

de cumplir un programa impuesto por el FMI, a fin de conseguir el crédito.

Según conclusión de David R. Colmenares, un resumen del contenido de los programas de estabilización del FMI, sería principalmente en base a los siguientes puntos:

I.) La devaluación monetaria es una condición previa.

II) Exige la liquidación de empresas estatales.

III) Reducción del gasto público y de la burocracia, así como de los gastos de seguridad social.

IV) Reducir la intervención del Estado en la economía.

V) Congelar salarios, no disminuyendo las utilidades ⁽⁸⁾.

Podemos adelantar una conclusión en relación con el punto anterior apoyándonos en los estudios realizados por varios economistas (entre ellos Colmenares Parámo, Jaime Fues Guzmán Ferrer, y Cheryl Payer): es notoria la influencia de los monetaristas en la política económica propuesta por los programas de estabilización del FMI. Especialmente Guzmán Ferrer, ⁽⁹⁾ describe las características principales de la política creada por M. Friedman, de la escuela de Chicago. Los monetaristas achacan la inflación a:

a) La oferta de dinero y cuasidinero.

b) Los déficits presupuestales.

c) La inflación de salarios.

d) La perturbación del mecanismo de los precios; controles de precios, con énfasis en el control de cambios, las distorsiones en el ahorro y la inversión; el desaliento a la inversión extranjera directa.

Las propuestas de los monetaristas ⁽¹⁰⁾ son, a grandes rasgos, una copia de las que el FMI "propone" en sus programas:

a) Política monetaria.

b) Más ingresos fiscales y menor gasto público.

c) Política de ingresos (control de salarios).

d) Devaluación y tipo de cambio libre.

e) Derogación de los controles de precio y confianza en el libre juego de la oferta y la demanda.

6 Nuñez, Gomiciaga y Novella, Villalobos, "Características del Crédito otorgado a México por el FMI", en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 4, México, abril 1980, pp. 352-353.

7 Tamáez R. *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, México, 1980.

8 Colmenares P., David, -"Aspectos relevantes de la política del FMI", *Memoria del Segundo Congreso Nacional de Economistas*, México, 1976.

9 Guzmán Ferrer, Martín L., *La inflación y el Desarrollo en América Latina*, Escuela Nacional de Economía (UNAM), México.

10 Friedman centra el mayor problema para el control de la inflación en aspectos políticos. Para profundizar en estos puntos: Friedman M. *Essays on Inflation and Indexation*, American Interprice Institute for Public Research, Washington, 1974.

f) Menor participación del Estado en la economía.

La naturaleza jurídica de la Carta de Intención es un tema controvertido. Las autoridades del Fondo Monetario no aceptan que se catalogue a las cartas como tratados ya que esto implicaría su regulación inmediata por el Derecho Internacional y, además, su discusión y aprobación por el poder legislativo y su inmediata publicación.

Se argumenta que las cartas no son propiamente tratados en tanto que adoptan la forma de una declaración de voluntad o "documentos gubernamentales que contienen los objetivos y medidas para recuperar el equilibrio en la balanza de pagos y reducir las presiones inflacionarias" ⁽¹¹⁾. Sin embargo esta definición olvida que antes de la presentación de la carta de Intención existe una negociación previa y que posteriormente se realiza un acuerdo, entre el FMI y el país deudor, en el cual se hace referencia la Carta de Intención. Para fundamentar de manera adecuada, basta mencionar a la convención sobre Derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (Naciones Unidas A/CONF. 129/15, 20 de marzo, 1986). El artículo 2 define al tratado:

"Para los efectos de la presente Convención:

a) Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:

- i) Entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o
- ii) Entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."

Comúnmente, se cuestiona la validez de las Cartas, argumentando que atacan a la soberanía de los Estados, obligándolos a actuar en determinado sentido en cuanto a su política económica; a esto, los partidarios del Fondo Monetario Internacional, contestan que no es un ataque a la soberanía de los Estados, por el contrario, el Estado en ejercicio de esa soberanía presenta unilateralmente ante el Fondo Monetario Internacional, un documento en el cual está proyectando las directrices económicas que ese mismo Estado se propone realizar.

La realidad es que las Cartas de Intención, son realizadas después de que el Estado ha entrado en pláticas con los representantes del Fondo y estos le han fijado las condiciones que la Carta debe reunir.

Otro punto importante es su obligatoriedad, pues aparentemente no existe una instancia a nivel internacional que pueda ser competente para decidir y

sancionar al Estado cuando incumple con lo establecido en la Carta; sin embargo, es obvio que la sanción es determinada por el mismo Fondo Monetario Internacional (y los otros representantes del capital transnacional) y presupone una serie de medidas económicas y políticas contra el Estado que incumplió.

2. El FMI y la soberanía de los estados

En este análisis, es necesario invocar tres conceptos importantes que se entrelazan e interactúan en la compleja maquinaria que son las relaciones económicas internacionales: dependencia, intervención y soberanía.

El subdesarrollo condiciona a los países que los sufren a depender de los que tienen un alto grado de desarrollo. Esta dependencia se da en distintas esferas y se encuentra muy vinculada a la intervención que las desarrolladas realizan sobre los países tercermundistas.

En épocas anteriores, la intervención implicaba el uso de la fuerza, como lo explica el profesor Carranza Amary: "Intervención en Derecho Internacional, es inmiscuirse en los negocios políticos interiores de un Estado extranjero. La intervención, implica, el uso de la fuerza para hacer prevalecer la voluntad exterior sobre la nación intervenida" ⁽¹²⁾.

Actualmente, el desarrollo imperialista, no le da relevancia a la intervención armada para control de un territorio. El dominio por la fuerza ya no es importante, los elementos que se utilizan son diferentes y van desde aquellos "legítimos" hasta los que podemos calificar de "inmorales o antijurídicos". Las intervenciones que se realizan ahora, son más sutiles, tal vez, pero tan perjudiciales o más que las anteriores, son las económicas y además implican el uso de la diplomacia como medio.

De cualquier manera, la soberanía de los Estados, se encuentra en entredicho. "La idea de soberanía nos lleva a considerar dos cualidades del Estado: la independencia, de carácter negativo, y que consiste en la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia; y la igualdad de todos los Estados, que sería su igual posición jurídica, unos frente a otros, y todos bajo el Derecho Internacional" ⁽¹³⁾.

Los Estados siguen siendo los sujetos clásicos del Derecho Internacional, y son también los entes más activos; sin embargo, no son los únicos, y podemos mencionar además, como nuevos sujetos de este orden jurídico a las empresas transnacionales.

En realización de la "intervención económica", a la que hacíamos alusión, las empresas transnacionales tienen un papel fundamental. Según Luciano Martins, dos hechos denotan la importancia de estas empresas:

12 Citado por Fabela, Isidro, *Intervención*, UNAM, México, 1950, página 38.

13 Seara V., Modesto, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 95.

11 Colmenares Parámo, David. *La Nacionalización de la Banca*, Editorial Terra Nova, México, 1982, p. 133.

"El valor de la producción de las subsidiarias norteamericanas en el exterior, por ejemplo, llegó a 130 000 millones de dólares en 1986, es decir, cuatro meses el valor de las exportaciones de Estados Unidos en el mismo año.

El segundo hecho, es que la corporación multinacional tiende a formar un subsistema, cuya área de operaciones trasciende las fronteras nacionales y que se alimenta y se mueve por una estrategia transnacional" ⁽¹⁴⁾

El Fondo Monetario Internacional y las empresas transnacionales, son pruebas claras del imperialismo y nos hacen cuestionar el papel del Estado en relación con ellos. En primer lugar no es correcta la afirmación tajante de que los países desarrollados utilicen a las empresas transnacionales; por el contrario, parece que son las transnacionales, las que cuentan con mecanismos que manejan la actuación de los países para la protección de sus intereses. En segundo lugar, hay una relación estrecha entre representantes del Fondo Monetario Internacional, de los gobiernos de las potencias y accionistas principales de las transnacionales ⁽¹⁵⁾.

Además, el Fondo Monetario Internacional, cumple una función de gran importancia: actúa como aval para que los países obtengan préstamos de la Banca Internacional.

El procedimiento es el siguiente: el Estado negocia con el FMI, acepta las condiciones impuestas por él y adquiere un préstamo que cuantitativamente no es muy significativo, todo esto es un requisito previo para que los Bancos le proporcionen al Estado una cantidad mayor.

Obviamente la relación entre países del capital financiero transnacional y programa económico impuesto por el FMI es muy estrecha.

Rosario Green ilustra este punto de la siguiente manera:

"Si a fines de los 60 la inversión extranjera directa era la principal fuente de recursos externos, a partir de los 70 serán los préstamos, los que van a adquirir gran relevancia, especialmente los de tipo comercial. De hecho, en los 70, los bancos transnacionales sustituyeron al Fondo Monetario Internacional como principal generador de liquidez internacional" ⁽¹⁶⁾.

En cuanto a los programas, como un ejemplo más de la comunidad de intereses, el Fondo Monetario Internacional impone, a los países, medidas que podríamos sintetizar así: gravar al consumo y no tocar al empresario.

Si bien los aspectos operativos del FMI, siguen siendo iguales, su objetivo principal ha cambiado, ya no pretende la estabilidad monetaria internacional, la ayuda a los países con déficit y el sostenimiento de las paridades frente al dólar: "ahora los objetivos son más bien la eliminación de las restricciones a la libre circulación de capitales y la influencia en las políticas económicas de los países subdesarrollado." ⁽¹⁷⁾

En síntesis, la soberanía estatal, es contraria a los intereses imperialistas. El Fondo Monetario Internacional, impone a los países que recurren a él (sean desarrollados o subdesarrollados) ⁽¹⁸⁾ un programa económico que implica ventajas a las grandes empresas y afectación de la soberanía, ya que no hay libertad para manejar sus asuntos internos ni externos.

Año	Deuda Contratada con Fuentes Oficiales (%)	Deuda Contratada con Fuentes Privadas (%)
1961	52.0	48.0
1980	23.2	76.8

Fundamentalmente Bancos Comerciales operando en forma internacional.

Fuente: Datos citados por Rosario Green, *Los Organismos Financieros Internacionales*, UNAM, México, 1986.

El Fondo Monetario Internacional ha pasado por diversas transformaciones; su papel, sus fines y su actuación se han adecuado a las diferentes necesidades coyunturales del imperialismo: ⁽¹⁹⁾ En un primer momento, el papel de los programas de estabilización era abrir las economías de los países al capital internacional productivo, postulando para ello la libre circulación de capitales; este papel cambia cuando la deuda externa ha rebasado posibilidades de pago por parte de los países subdesarrollados, es en ese momento (a partir de 1982) cuando el FMI adquiere, en toda su extensión, el papel de "aval" y negociador de la deuda de esos países. El condicionamiento a que están sujetos los préstamos de acuerdo con las Cartas de Intención, la posibilidad de verificar la aplicación del programa (por medio de comisiones técnicas, por ejemplo) y la entrega del monto del crédito en varias partes son los mecanismos privilegiados del FMI y con los cuales no cuenta ningún Estado y mucho menos el capital transnacional de manera "legítima".

17 Baes, Francisco, *op. cit.*, p. 12.

18 En 1976, el Fondo Monetario Internacional, fijó términos y metas inflexibles para conceder a Gran Bretaña un préstamo. D. Beer, "Nueva iniciativa", en *Ecomundo*, Núm. 23, México, mayo 1977.

19 Para ampliar este punto: Lichtensztein, S. y Mónica Baer *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial*, Ediciones de Cultura Popular, México 1987. Los autores analizan la aplicación de programas de estabilización en varios países y los cambios en el poder de Estados Unidos a escala mundial que han provocado a sus cambios en la actuación del FMI.

14 Martins, Luciano, "La Política de las Corporaciones Multinacionales de los Estados Unidos en América Latina". En *Desarrollo Latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

15 Esto sucede con otros organismos financieros "del total de cinco Presidentes del Banco Mundial, tres, provinieron de las empresas Rockefeller, y uno de la Ford". Martins, Luciano, *op. CÍL.*, p. 181.

16 Green, Rosario, *Organismos Financieros Internacionales*, UNAM, México, 1986. p. 16.