

289 2c



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

## APUNTES EN TORNO AL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. EL DERECHO Y EL ESTADO

TESIS CON VALA DE CREDITO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
PABLO SILVA RODRIGUEZ





## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

UNBRAE.....	0
INDICE.....	1
I. APROXIMACION HISTORICO-JURIDICA.....	2
.1 Introduccion y Marco Teorico.....	2
.2 El Green Internacional.....	13
.3 El Patron Oro.....	24
.4 Planes White y Keynes.....	35
II. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....	53
.1 El Sistema Normativo.....	53
.2 La Institucion.....	54
.3 Organizacion y Funcionamiento.....	57
i) Organizacion.....	57
ii) Funcionamiento.....	59
a) El Voto.....	59
+ Voto en los Organos de Decision.....	70
III. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL... (continuacion)...	80
ii) a) + Mayorias y Quorums.....	80
+ Otras Cuestiones.....	89
iii) b) Cuestiones de Funcionamiento Relacionadas Con elCodigo de Buena Conducta Monetaria.....	97
.4 Evolucion.....	103
i) Primera Etapa.....	104
ii) Segunda Etapa.....	109
.5 Balance Provisional.....	112
IV. EL FMI ANTE EL ESTADO.....	115
.1 Marco Estrategico: Condicionales.....	115
.2 Marco Teorico: Soberania, Estado y Derecho.....	127
i) Soberania.....	128
a) La Soberania como Acto.....	128
b) La Soberania en la Historia.....	136
c) La Soberania como Proceso.....	143
ii) Estado y Derecho.....	147
.3 Derecho de la Deuda y Derecho del Desarrollo.....	152
V. CONCLUSION: La Construccion de la Sociedad Internacional.....	167
BIBLIOGRAFIA.....	170

## APROXIMACION HISTORICO-JURIDICA

### 1. Introduccion y Marco Teorico. -

Los años que van del 1815 al 1915 se caracterizan en la historia del actuar económico por un liberalismo de las Naciones desarrolladas de la época, cuyo máximo exponente lo constituyó la Gran Bretaña. Un liberalismo puro solo pudo ser practicado por este país, cuyo actuar basado en su ser-la-potencia-de-la-epoca legitimaba y daba estabilidad y vigencia a la era de la soberanía del oro. Los otros países, atraídos por la práctica del poder británico, fueron liberalistas tambien, alternando con prácticas proteccionistas el principio fisiocrata aquel del "laissez faire, laissez passer, le monde va de lui meme".

¿Este estado de cosas -se preguntara Carreau- no constituye una racionalización hábil de los intereses económicos de la Gran Bretaña y la condenación de los terceros países a especializarse en el comercio de productos agrícolas, de materias primas o de artículos manufacturados muy elementales?

Presentes en este largo periodo encontramos unas reglas de juego respetadas y vigiladas por un selectivamente desolado papel del Estado en la economía. La libertad contractual, vigente en los ordenamientos internos de las naciones, es proyectada al ámbito internacional, constituyendo no solo la primera de las

I.Ctr. Carreau, Juillard et Flory, Droit International Economique, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, PARIS 1978, 66.65-66

reglas, sino el verdadero pilar del sistema liberal. La libertad en los intercambios comerciales y la libertad en los pagos constituyeron las otras reglas que eran dadas únicamente a personas privadas, quienes podían elegir por sí a qué ordenamiento jurídico se someterían en el ámbito internacional y la forma de pago en que sus transacciones se concluirían, ya fuera en oro o en divisas.

Los Estados, por su parte y frente a estas libertades, se limitaban a "garantizarlas" mediante intervenciones por cierto muy reducidas. Con esto la imagen del Estado Gendarme aparece ante nuestros ojos. Así, con objeto de evitar que se falsearan las condiciones de la libre concurrencia, los Estados actuaron fuertemente contra las grandes empresas. Los Estados Unidos en labor de pionero con su legislación anti-trust, adoptan a fines del S. XIX y principios del XX las Leyes Sherman y Clayton. En el dominio monetario las Naciones abandonaban la competencia del ejercicio de la soberanía monetaria a personas físicas de derecho privado (bancos centrales, institutos de emisión), remitiéndose a realizar un control de su ejercicio.

Lo mismo frente a la libre convertibilidad de sus divisas en oro, los Estados se remitían al «ajuste automático» cuyo funcionamiento sano estribaba en, además de la política económica-comercial de la potencia británica con fronteras abiertas a la libre compra y venta del metal y con el respaldo de la estabilidad de la libra y de lo boyante de la economía inglesa, en una serie de prácticas unilaterales de las naciones<sup>2</sup> que desafiaban la falta de formalidad jurídica del sistema

<sup>2</sup>Cfr. *Ibid.*, p.49.

económico internacional de esa época, que tanto como daban pie para un automatismo perfecto en el ajuste de las diversas balanzas de pagos de las Naciones, como permitían también intervenciones "diplomáticas" y militares en beneficio de países exportadores de capitales contra Naciones expropiadoras o nacionalizadoras de estos capitales.

Entre-Guerras la política económica de las Naciones varía substancialmente. Los atisbos de una reinstalación de la estabilidad monetaria de la pre-guerra, de una restauración del patrón-oro clásico, de una vuelta a la "edad dorada" presidida por Inglaterra, pronto son borrados del horizonte. Ello no obstante diversos esfuerzos que son mas proyección de un deseo de continuar como en el pasado en un presente que ya no acepta tales respuestas. Así el Presidente Wilson en el 10<sup>o</sup> de sus 14 puntos rogaba por "la eliminación mas amplia posible de todas las barreras económicas"<sup>3</sup>. Y una de las mayores razones de la guerra económica incoada en este período, la encuentran los historiadores de lo económico en la renuncia de los Estados Unidos a adoptar el papel principal en la escena mundial, que correspondía antes a la Gran Bretaña, con responsabilidad y afán de concertación. Se le achaca inmadurez en lo internacional: no en balde, comparativamente hablando, Inglaterra poseía toda la madurez que le daba el haber sido centro financiero del mundo por un siglo, mientras que los Estados Unidos accedían paulatinamente a un papel económico preponderante con la falta de conciencia solidaria que hará decir: «Marinero, su lado de la Barca se está hundiendo».

<sup>3</sup> Ibid. p. 71.

El orden económico pasa paulatinamente, tanto en el plano nacional como en el internacional, de un mundo de derecho privado a un mundo de derecho público, en donde la actividad del Estado deviene omnipresente y con la que se pone en práctica la «beggar-my-neighbor-policy». En concreto y a nivel comercial los Estados ponen en obra prácticas de restricciones aduanales, para cuyo franco se recurre por el extranjero a subvenciones o prácticas de dubbing para ayudar a la exportación, que generan a su vez derechos compensadores, derechos anti-dumping y restricciones cuantitativas. En lo monetario los Estados utilizan la moneda como arma comercial procediéndose a devaluaciones competitivas, tasas de cambio múltiples y tasas de cambio flotantes, retomando en el mismo sentido nacionalizante el control de los bancos centrales o institutos de emisión. En el campo de las inversiones se asiste a su control estricto, sometiendo los pagos y las transferencias al control de cambios de los países exportadores. Todas estas prácticas desleales buscaban orientar los intercambios al antojo de cada Nación y «exportar su desempleo» a otros países.

Es obvio que el marco jurídico dentro del que se conjugan estas medidas en el rango internacional es el de un bilateralismo, cuya naturaleza es en sí misma discriminatoria.

Entre los esfuerzos intentados por restablecer el multilateralismo, se encuentran los realizados por la Sociedad de las Naciones, cinco de cuyas conferencias (1922-1933) buscaron el retorno al patrón-oro, la cooperación y la estabilidad monetarias, no pasando de ser sus recomendaciones meros votos

placidos.

En el orden comercial no obstante los nacionalismos económicos, se dieron ciertos acuerdos regionales como la «zona sterling» o el «régimen de preferencias imperiales» dentro de la Commonwealth Británica, como islas saludables de multilateralismos.

En el dominio monetario se crea en 1930 la Banca de Reglamentos Internacionales o banca central de bancas centrales para concertar a los institutos de emisión de los países representativos. Lo mismo que el Acuerdo Tripartito (E.U., Fr., B.G.) que busca poner los principios de un acercamiento multilateral de intereses a escala mundial.

En resumen, en el periodo de entre-guerras -afirmará Carréau- las «zonas de sombra» vencieron rotundamente sobre las «zonas de luz».

+ Derecho Económico Internacional,  
Orden Económico Internacional  
y Sistema Monetario Internacional.

Antes de continuar con el aporte histórico que nos muestra el Siaz la Lesen o Contexto vital que antecede, gesta y en el que nace el Fondo Monetario Internacional, pasaremos a una elaboración teórica del Marco en el que se inserta el mismo Fondo. Son lineamientos a manera de una introducción panorámica para el desprevenido.

El Derecho Internacional Económico, más que una simple capacidad de lenguaje o un término resumen de un derecho  
4.Cfr. 1910.p.77



internacional clásico aplicado al campo económico dentro del ámbito del nonderecho, es "un marco legal creado por los Estados, las organizaciones internacionales y, en ciertos casos, por las personas privadas, para delimitar y reglamentar las actividades de los agentes económicos que intervienen en la escena internacional"5 que aparece como un remedio al dirigismo nacional "buscando formalizar e institucionalizar un régimen multilateral de cambios que era antes el hecho sólo de las personas privadas"6.

Al parecer de Carreau existen 5 ramas esenciales del Derecho Internacional Económico: el Derecho de Residencia, el Derecho de Inversiones (privadas y públicas), el Derecho de las Relaciones Económicas, el Derecho de las Instituciones Económicas y el Derecho de las Integraciones Económicas Regionales7.

¿Cuál es la especificidad jurídica del Derecho Económico Internacional? ¿Cuál es su fundamento, como se elabora, promulga y sanciona, cuál es su contenido? Brevemente esbozaremos las respuestas siguiendo a Carreau.

**Fundamento:** Lo que en el Derecho Internacional Clásico es discutido, en Derecho Económico Internacional se afirma: el concepto de Soberanía ocupa el segundo lugar después del concepto de Interdependencia.

**Su Elaboración:** El fenómeno del informalismo constituye una de las originalidades fundamentales del Derecho Internacional Económico con un rol desconocido en el Derecho Internacional. Se

5. *Ibid.*, p. 13.

6. *Ibid.*, p. 13.

7. *Cfr. Ibid.*, p. 13.

mencionan tanto los acuerdos no escritos de miles de millones de dólares como los sujetos no convencionales que los celebran, las Transnacionales. Además de estas fuentes revolucionarias, están las clásicas y toda una gama de instrumentos jurídicos nuevos (declaraciones y protocolos), que están a medio camino entre la simple Resolución de una Organización Internacional y el Tratado Multilateral. Mencionemos en nuestro campo de estudio a las Cartas de Intención del PHI.

En Ejecución: En Derecho Internacional Económico los autores de las normas son también aquellos que tienen los medios de ponerlas por obra y de hacerlas respetar, situación distinta al sistema de Derecho Internacional clásico, en donde el proceso de toma de decisiones está separado de los mecanismos de aplicación y de cumplimiento. Lo anterior obedece en gran medida a que en Derecho Económico Internacional (DEI) la toma de decisiones refleja las desigualdades funcionales a través de la ponderación en los votos de los Estados en razón de su potencia industrial y comercial, lo que le da mayor efectividad. En el dominio internacional clásico el viejo principio «Una Nación, Un Voto» responde a la sinonimia teórica entre soberanía e igualdad unida a una posible carencia práctica de aplicación de lo decidido, relegada de hecho cuando lo último se da.

Contenido: El DEI conoce raras veces la precisión seticulosa del Derecho de los Tratados. El carácter cambiante y maleable no le permite el mismo rigor formal que a la norma «clásica». «Derecho de lo Relativo» ha sido denominado por Carrés en extensión de la fórmula de M. Hauriou para lo administrativo.

**Sanción:** Desde luego se renuncia al proceso contencioso en el Orden Internacional Económico. Las razones son prácticas: deseo de evitar un procedimiento largo y formalista, de llegar a un compromiso que satisfaga a las partes, de evitar una cristalización del derecho que pueda bloquear evoluciones futuras, "desconfianza respecto de los magistrados internacionales en razón de su débil competencia en materia económica"<sup>9</sup>. Por ello se recurre a la mediación, conciliación y arbitraje, además del poder quasi-judicial que han sido investidas las Organizaciones Económicas Internacionales para interpretar su propia Carta Constitutiva. En razón de los incumplimientos, se aplicarán primero sanciones psicológicas, luego económicas e institucionales: cargo de conciencia por la opinión pública, pérdida de ciertas ventajas, retención controlada, suspensión y exclusión de una institución, estas dos últimas ya verdaderas sanciones.

Ahora bien, todo este Conjunto Normativo que configura el DEI está al servicio del Orden Económico Internacional que Carrésu definió como "el conjunto coherente de reglas jurídicas orientadas en función de finalidades políticas, económicas y sociales del Sistema... la suma de los principios directores y de las reglas jurídicas que organizan los intercambios entre los espacios económicos sometidos a las soberanías estatales diferentes"<sup>7</sup>. El Orden Económico Internacional vigente es el elaborado desde el segundo lustro de la década de los 50 s., pero está en curso de evolución una vez más dirigida y sensu liberal.

<sup>9</sup> 1980, p. 21.  
<sup>7</sup> 1980, pp. 25-26.

Del tema de los Actores de la Sociedad Económica Internacional, escogemos únicamente el capítulo de Organizaciones Internacionales Económicas, dejando de lado Estados, Finesas Multinacionales y Organismos Públicos Nacionales.

Las relaciones internacionales económicas han conocido, después de la segunda guerra mundial, un vasto proceso de institucionalización que cristalizó en nuevas y numerosas organizaciones económicas internacionales. Las hay regionales y universales. Nos toca a nosotros considerar las universales, que Carréou califica mejor como «con vocación universal?».

Fondo Monetario Internacional: Se encarga de administrar un «Código de Buena Conducta» en materia monetaria. lo mismo que de ayudar a los países miembros a resolver sus dificultades temporales, a corto plazo, de balanza de pagos.

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollos "Debia enfrentarse a problemas estructurales, a largo plazo, proveyendo a los Estados miembros con capitales para fines de inversión"10.

Ambas tienen vocación universal. Pero su inspiración capitalista ha desalentado la participación de Estados socialistas. Mientras 150 países son miembros de la DRU, 150 lo son del FMI y del BIRD, sin la presencia de los países socialistas, excepto Yugoslavia y Rumania. Ello no obstante, el 90% de las transacciones económicas internacionales es realizado por países miembros del FMI.

El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es otra institución con vocación universal, basado en parte en la Carta de la Habana que contemplaba a la vez un Código  
10. Ibid. p. 24.

de Buena Conducta Comercial y un esbozo de Estatuto para las Inversiones Internacionales, aprobado en 1947 en Genova, pero que siendo "provisional" constituye la unica institucion comercial con vocacion universal. La participacion en el seno del GATT es menor. Existen cerca de 60 partes contratantes, mientras que otros 27 son de una manera o de otra asociados.

¿Cuál es la especificidad juridica de estas Organizaciones Economicas Internacionales?

No es muy grande. En cuanto a su estructura, "la ponderacion de los paises miembros en funcion de su importancia economica e industrial fue inaugurada con el FMI y el BIRD"11. El mecanismo de la toma de decisiones en las Organizaciones Internacionales Economicas busca hacer coincidir al maximo lo decidido con lo puesto en practica, por lo que no pretende la unanimidad si no es caso excepcion.

El Poder Normativo de las Organizaciones Economicas Internacionales constituye lo que se ha denominado "poder cuasi-legislativo" por sus facultades extensas de produccion de normas juridicas, "poder cuasi-judicial" por su facultad de interpretar su Carta Constitutiva y sancionar diferencias relativas a su aplicacion y "poder cuasi-ejecutivo" por lo señalado en el párrafo anterior respecto a la efectividad en la aplicacion de las decisiones.

Este es el marco en el que se mueve y del que forma parte el FMI. Falta ahora precisar que es el Sistema Monetario Internacional en el que va a tener incidencia todo ese Orden, ese Derecho Economico Internacional y el mismo FMI.  
11-Carreau, op. cit. p. 38

Es curioso el comentario que Solson hace sobre el Sistema Monetario Internacional, comparándolo con el Sacro Imperio Romano, diciendo que lo mismo que este no era ni Sacro, ni un Imperio, ni tampoco Romano, lo mismo aquí no es totalmente Internacional (Rusia, China y otras naciones raramente participan), es mas que Monetario y menos formal que un Sistema totalmente coherente<sup>12</sup>.

Carreau et al. definen el Sistema Monetario Internacional (SMI) como "el conjunto de reglas y acuerdos internacionales instituidos por los Estados a fin de prevenir las crisis monetarias y de remediarlas"<sup>13</sup>. De intencion se omite el sancionar, como lo hace Solson en su definicion, a las practicas y aun a las Instituciones<sup>14</sup>. La razon se encuentra, al parecer, en la juventud del Sistema "40 años" que no asigna mas que un lugar debil a costumbres y principios generales de derecho. Por esto mismo el sistema cuenta fundamentalmente como fuentes a las Convenciones Internacionales Multilaterales e incluso Bilaterales. Tambien los actos unilaterales de los Estados o de las Organizaciones Internacionales competentes juegan un papel considerable en la orientacion del SMI.

El Sistema que se define es de naturaleza pública, creado por y para los Estados, lo que condiciona la actividad de las personas privadas que debe ser acorde con la reglamentacion monetaria internacional como ha sido ratificada por el Estado en

<sup>12</sup> Cfr. Solson, Robert, The International Monetary System 1945-

<sup>13</sup> Harper & Row, p. 3.

<sup>13</sup> Carreau, op. cit. p. 224.

<sup>14</sup> Idem.: "Conjunto de acuerdos, reglas, practicas e instituciones bajo los cuales los pagos son dados y recibidos para transacciones a breves de las fronteras."

que residen.

Son características del SMI la presencia de fuerzas y tendencias unas veces complementarias y otras veces contradictorias. Así la Institucionalización y el Informalismo (acuerdos de caballeros, prácticas de Estados o Bancos Centrales), el universalismo y el Regionalismo.

El SMI busca establecer un Código de Buena Conducta que reduce la soberanía estatal e implementar mecanismos de ayuda en casos de crisis. Esto significa que los elementos presentes en el ámbito del SMI son tanto obligaciones como derechos: respetar el Código de Buena Conducta a cambio del derecho a la ayuda monetaria internacional.

Por último mencionamos que hay, a la par que un SMI-Público, un SMI-Privado constituido por prácticas bancarias y comerciales (letras de cambio, billetes a la orden, garantías, leudos), que si bien debe permanecer subordinado al sistema oficial, público e interestatal, es un temible competidor en el ámbito de la monetaria internacional y frente a la Soberanía; pero también aliado poderoso para esos mismos Estados al contribuir a llenar lagunas e insuficiencias del Sistema Público.

## 2. El Orden Internacional.-

El Orden Internacional de nuestra época recibe su razón de ser, su sentido interno y aun su finalidad de la evolución de la Sociedad Internacional: -adoptando un período de historia lo más reducido posible desde un Sistema Europeo de Estados,

pasando por un Sistema de Estados de Civilización Cristiana y una Sociedad de Naciones Civilizadas, a la actual Sociedad de Estados "amantes de la paz".

Metodológicamente hablando, debemos el contenido de este esbozo a los trabajos de Trujol y Serra y de Mohamed Sedjauiti. La forma, como se verá en su momento, esta sujeta principalmente por Henri Bergson con su aporte sobre la Sociedad Abierta y la Sociedad Cerrada en su libro Los Dos Fuentes de la Moral y de la Religión.

Corresponde a este bosquejo indagar por los arquetipos presentes en esta arquitectura de la Sociedad de Naciones o de Estados desde su génesis, en su evolución y en sus perspectivas. Indagar por los «Estilos de Sociedad» presentes en esta Sociedad o Comunidad Internacional en su devenir y construirse históricos. De esto surgirá sin duda un panorama vital anterior, preparatorio y en el que se inserta el Ser tanto del Fondo Monetario Internacional como el de este nuestro Trabajo en sus capítulos subsiguientes.

El fin de la Edad Media y el acceso a la Edad Moderna están marcados por una serie de ceptas que se acercan, en sus resultados y vistas a distancia, a los lineamientos o presencia de toda una Revolución en los esquemas y valores de referencia del hombre de la época que subyacen al acontecimiento de la

15-Trujol y Serra, Antonio, La Sociedad Internacional, Alianza Editorial, Madrid, 1974; Sedjoui, Mohamed, Mapa Un Mundo Nuevo Económico Internacional, UNESCO-Siqueira, Salamanca 1974.  
16-Henri Bergson, Los Dos Fuentes de la Moral y de la Religión, Sudamericana, Buenos Aires 1902.



Sociedad de Estados Europeos desde la Cristiandad Medieval. El primero de ellos y más importante, que marcará para siempre con su impronta al hombre moderno y contemporáneo lo mismo que a esa Sociedad de Estados Europeos, es lo que corresponde al giro copernicano en las ciencias físicas y astronómicas que descubre que el sistema planetario no es geocéntrico, sino heliocéntrico. El teocentrismo, aglutinante religioso en lo católico, político en el anhelo de identificación del poder espiritual con el temporal en la detentación del universalismo imperial y pontifical<sup>17</sup>, sapiencial en la presencia una de todas las ciencias de la época en la Filosofía y de esta girando en torno y sirviendo a la Teología y social en el ansia más o menos consciente de unidad orgánica que caracteriza a la Edad Media como heredera y sistematizadora de un mensaje religioso con tendencia universalista como es el cristiano, unidad orgánica presente en el gremio militar de la caballería, en los gremios obreros y en los gremios de maestros y estudiantes hoy conocidos como universidades<sup>18</sup>, pero incapaz en este universo de cosas de hacer gravitar la fuerza del Feudalismo y de las Monarquías del Ideal del Sacro Imperio Romano Germánico a la posterior realidad del Estado moderno.

El Antropocentrismo está en la base de este Estado Moderno y del Individualismo en el hombre. Si se busca la certeza de la verdad, no se llega a ella si no es dudando; si se busca la certeza de la universalidad, no se llega a ella sin la subafirmación particular que pasa tanto por la delimitación de  
<sup>17</sup>Cfr. Trujal, ob. cit. p. 30.  
<sup>18</sup>Cfr. Jaime Castiello y Fernandez del Valle, LA UNIVERSIDAD, ESTUDIO HISTÓRICO FILOSÓFICO, Ius, Mex., p. 25.

fronteras de «*his status*») o lo estatal utilizando la fórmula de Aquinas, como por la comprobación racional por la duda de la existencia de Dios a través de la existencia del hombre.

El hombre está en el centro y sobre su propio pie y en torno a él girarán las cuestiones capitales de la modernidad: la primacía del sujeto sobre el objeto, de la conciencia sobre el ser, de la libertad personal sobre el orden político y aun cósmico, la cuestión immanente sobre la cuestión trascendente, las Ciencias y aún la Filosofía sobre la Teología, la Razón sobre la Intuición y la Fe, el Estado sobre la Iglesia, lo temporal sobre lo espiritual<sup>19</sup>. Realidad escondida en dos la del hombre moderno, muestra este mismo párrafo de esa edición.

El segundo de esos factores gira en torno a la autoconciencia europea, que en la Edad Media se consideraba a sí misma como entidad o sustrato geográfico, bastión de defensa y resistencia frente a las invasiones germánicas, vikingas y saracenas, reducto cristiano asediado por la amenaza de la conversión al islam mediante la fuerza de las armas, «*isla continental agrícola*» que tuvo que renunciar al Mediterráneo como medio de comunicación y de comercio para agradecerle como barrera natural para sus enemigos<sup>20</sup>.

Con la reconquista paulatina de los salientes de avanzados saracenos en territorio europeo, con la expulsión definitiva del islam de ese suelo después de cerca de 7 siglos de amenaza,

19. Cit. Hans Kung, *¿Dios? ¿No?*, Cristiandad, Madrid 1979, p. 42.  
20. Cit. Henri Fajon, *ELISIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA EDAD MEDIA*, FCE, Mex. 1975.

de expansión y conquistas, fortalecidas por una nueva autoconciencia que germina en lo político y cultural<sup>21</sup>. De haber sido entidad geográfica de defensa y aislamiento, pasa a ser entidad de conquista y mensaje, sustrato de las incipientes nacionalidades y Estados, internamente provista por una articulación consciente de elementos cristianos comunes, y una base de derecho natural entre nacional y teológico que alguna vez servirá en el orden jurídico internacional después de haber sido el ordenador jurídico europeo.

Bajo el tercer factor, señorios feudales, ciudades, repúblicas y nacionalidades seculares convergen todos hacia el fenómeno de lo estatal, palabra usada esta por Nicolás Maquiavelo en 1513 en su obra El Príncipe designando con ella al gobierno y su corte, extendiéndose después como denominación territorial. 'La decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios exagerados de la esperanza papal, la progresiva desaparición de los señorios feudales y el crecimiento en poderío y extensión de los reinos nacionales -Inglaterra, Francia, España- merced a una paulatina centralización política y jurídica, así como las nuevas formas de uniones de ciudades y de regímenes ciudadanos, fueron fenómenos que pidieron una renovación del lenguaje político'<sup>22</sup>. Desde entonces las Edades Moderna y Contemporánea pudieron utilizar el vocablo Estado para designar la unidad política total, alternándose actualmente su uso en el orden internacional con palabras como Potencia, Fuelle y Nación<sup>23</sup>.

21. Cfr. Trujillo, op. cit. pp. 21, 22, 24

22. Hector González Uribe, Teoría Política, Porrúa, México 1960, p. 1-8.

23. Cfr. Ibíd., pp. 142-144.

Este es el Universo de Valores que hemos querido mostrar y que desde el surgimiento de la Edad moderna informa en su totalidad la Razon de Derecho, de Política, de Religión, de Ciencias y de Filosofía. Bajo su sombra el Derecho Internacional se ha visto nacer y desarrollar. Primero como Sociedad Europea de Estados que nace con los Tratados de Westfalia en 1648, <sup>24</sup> al poner fin a la Guerra de Treinta Años e intentar "reestructurar la política europea sobre la base del equilibrio anárquico entre las diversas Naciones y ser, en este sentido, la culminación de la individualidad y el racionalismo renacentista frente a la universalidad y el unitarismo religioso medioevales"<sup>25</sup>. lo cual nos conducirá a la pluralidad de Estados soberanos celosos de su independencia unos de otros bajo la forma de gobierno predominantemente monárquica. Esta prioridad del interés de cada Estado sobre los otros Estados ilustra el carácter societario y no comunitario, inorgánico y no orgánico, carácter individualista del Sistema. Esto además del carácter europeo que muestra, como después se verá también, que el "Derecho Internacional" lo es sólo de nombre. En cierta manera es sintomático el hecho de que el término «International Law» fuera preferido por "más justico en lo nominal" que el otro en boca de «Law of Nations», utilizado así por Jeremias Bentham en sus Principles of Moral and Legislation en 1780.<sup>27</sup>

Este Sistema Europeo de Estados desemboca en un Sistema de Estados de Civilización Cristiana. Los desarrollos

24.Cfr. Trujol, op. cit. p. 28.  
25. Enciclopedia del Derecho, Tomo III, Barcelona 1971.  
26. Cfr. Ferrer, op. cit. p. 44.  
27. Cfr. Sedgwick, op. cit. p. 43; Trujol, op. cit. p. 10.

geográficos colocan a Europa en el carácter de conquistadora y colonizadora de un Nuevo Mundo. La América Inglesa y la América Latina se conciben como lugares de propagación del ensayo y cultura europeos, como lugares sujetos de redención y llenan ciertamente la búsqueda milenaria del Paraíso Perdido. Son también fuente de riqueza y oportunidad de cohesión.

En 1776 las 13 Colonias Inglesas declaran su independencia respecto de la Corona. Con esto se marca el nacimiento de ese Sistema de Estados de Civilización Cristiana. Con el tiempo todas las colonias americanas llegarán a declarar su independencia respecto de las metrópolis de ultramar. Al respecto el maestro Trujol ve en esta "descolonización", un anticipo en cantidad y en grado de lo que será la descolonización del S.IX. "Si tenemos en cuenta el hecho de que entre la emancipación de estas colonias (las inglesas) y la de Haití, del Brasil y de las colonias españolas, en Europa tienen lugar la Revolución Francesa, el Imperio Napoleónico y la Restauración, podremos licitamente ver en este periodo más que una crisis, una auténtica revolución del siglo internacional"<sup>28</sup>.

Senácticamente hablando, en el "Sistema" de Estados de Civilización Cristiana no hubo una verdadera sistematización, sino una oposición -al menos en la forma- entre dos sistemas de Estados o dos Mundos, uno con gobierno republicano y democrático, el otro con gobierno monárquico. Pero en el fondo el Derecho Público Europeo fue la base del Gran Jurídico Americano<sup>29</sup>.

La etapa del Sistema de Estados Civilizados corresponde a

<sup>28</sup> Trujol, op. cit. p.44.

<sup>29</sup> Cfr. *Ibid.*, p.81.

una evolución todavía mayor del horizonte de Estados en su relación internacional. El Oriente se define por oposición al Occidente, oposición no solo geográfica, sino oposición de culturas y religiones. El Sistema Occidental de Estados se vio compuesto por un sistema europeo y uno americano, con una base jurídica, cultural y religiosa análoga. Pero el Oriente fue diferente en su derecho, su cultura y su religión, en la elaboración indiferenciada de sus Ciencias, su Filosofía, su Teología y sus Cosmogonías.

Es por esto que ya no se habla de Sistema de Estados de Civilización Cristiana, sino de Sistema de Estados "Civilizados". Hay en este adjetivo un problema de claridad, lo mismo que lo habrá después al hablar de Estados antes de la paz. En un principio "en la civilización se veía, por un lado, a la cristiandad y, por otro, a unos Estados lo suficientemente potentes como para ejercer su propia influencia"<sup>20</sup>. También podemos recordar el criterio que relaciona la civilización con la evolución y sistematización jurídica de un pueblo.

Lo cierto es que frente a Oriente el Occidente se comportó como Europa ante América: en forma colonizadora o dominante, sin importar que se confrontara con culturas todavía más antiguas y ricas que la suya, favorecido esto por los adelantos de la Revolución Industrial o Técnica que siempre parecen justificar la orgullo y la opresión.

Es por la explosión de las dos Guerras mundiales que la Sociedad Internacional busca ser ya un Sistema de Estados antes

<sup>20</sup> Fall, R.A., The New States and International Legal Order, en Sadisoui, op. cit. p. 45.

de la Paz. Independientemente del argumento formal que dice que es Estado asante de la paz el que fuerza parte y acepta las obligaciones consignadas en la Carta de la ONU, según el art. 4 de la misma, presenta cierta dificultad el hecho de que en la propia Carta de la ONU se acepte la presencia de fuerzas armadas para el mantenimiento de la paz, puestas a disposición del Consejo de Seguridad por los miembros y de que pueda otorgarseles a estas fuerzas armadas el Nobel de la Paz. La paradoja del adagio latino *sic vis pacem para balluam* no se oculta. Masca aquí todavía hay cierto grado de racionalidad que acepta que el orden requiere muchas veces de la fuerza para preservarse, pero el que corresponde a 15 de los 150 miembros determinar si existe o no amenaza a la paz (art. 39 de la Carta), con derecho de veto por cualquiera de los 5 del "Club de Vencedores" (art. 27 de la Carta), en lugar de pertenecer esa decisión (que incluye la posibilidad de utilizar las fuerzas armadas al Pleno de la Asamblea de la ONU (arts. 11 y 12) es verdaderamente sintomático de que "el derecho está en primer término al servicio de los intereses del poder"<sup>31</sup>, frase esta que cualquier "cínico" de cualquier época podría suscribir. No es de extrañar que esto pueda llevar a un hombre de la talla de un Manfred Lachs, Ministro de la Corte Internacional de Justicia y con decenas de títulos de Doctorados, a concluir al respecto con una tautología que le oímos en una Conferencia: *Los Estados asantes de la paz los que son asantes de la paz...*

<sup>31</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial, dice Bedjaoui, el *Jl. Roling, D.V.A., International Law in an Expanded Sense*, en Bedjaoui, op. cit. p. 46.

Derecho Internacional deja de ser un derecho europeo para convertirse en un derecho de las grandes potencias -con todo y que el derecho publico europeo ha sido la base del Derecho Internacional<sup>32</sup> - "gracias a la política de los cielos restringidos, tanto dentro como fuera de las Organizaciones Internacionales"<sup>33</sup>.

Nos gustaría seguir un poco más a Bedjaoui para revelar algunas de las características del Derecho Internacional que se han visto en su devenir histórico: "El orden jurídico creado por la antigua sociedad internacional tenía las aparencias de la neutralidad o de la indiferencia. Pero el *laissez-faire* y el *laissez-aller* que consagraba con él...era de hecho perversivo. Reconocía y afirmaba un <derecho de dominación> en beneficio de las <naciones civilizadas>"<sup>34</sup>. Hoy no se trata "ya (de) un derecho simplemente de coexistencia e indiferencia, sino (de) un derecho de finalidad,...es decir,(de) un conjunto de normas elaboradas para alcanzar un objetivo, que es el desarrollo de todas...cediendo el paso a un cierto <intervencionismo> (que) con un fuerte contenido de solidaridad y de cooperación, debe reservar un lugar mucho mayor todavía al principio de equidad - correctora de desigualdades- que al de igualdad"<sup>35</sup>.

Los pueblos americanos, desde la Declaración de Independencia de los Estados Unidos reunidos en Congreso proclaman el Derecho de los Pueblos a Disponer de sí mismos, lo que será 1770

<sup>32</sup>Cfr. Truval, op. cit. p.35.

<sup>33</sup>Bedjaoui, op. cit. p.51.

<sup>34</sup>Cfr. *Ibid.* p. 42.

<sup>35</sup>*Ibid.* p. 10w.



equivale al derecho de hacer la guerra, concluir la paz, contraer alianzas, establecer el comercio y celebrar todos los demás actos necesarios a su condición de Estados independientes. En la actualidad este principio está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas como Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos en su art. 1<sup>o</sup> punto 2. Este es un importante reclamo del Derecho Internacional y al Derecho Internacional que toca fronteras con el problema del significado y del sentido de la soberanía interna y a nivel Naciones, tanto en el ámbito político y social, como en el económico y cultural. Esta cuestión permanecerá pendiente hasta uno de los capítulos subsiguientes.

Obviamente este Derecho a la Libre Determinación o disposición de sí mismos es una reacción contra el estatus de desigualdad presente en todas las etapas por el que las «naciones civilizadas» -esto es: europeas o poderosas- se arrogaban tanto la facultad del Reconocimiento de Estados en sentido constitutivo, como la del Reconocimiento de Independencia. En un ejemplo de esto Bismarck declaró en 1878 en nombre del Congreso de Berlín que «únicamente Europa tiene derecho a sancionar la independencia; por consiguiente, debe preguntarse en qué condiciones tomará esta importante decisión»<sup>26</sup>. Esta pretensión de «ser uno de civilizados», por oposición al salvajismo de los otros, es lo que estuvo en la base, real unas veces y enmascarada en otras, de la colonización, la evangelización, la esclavitud y la explotación de las riquezas de otros. «En esta perspectiva, somos nosotros el «salvaje» de

<sup>26</sup> Ibid. p. 44.

otra persona, desde el momento en que no compartimos sus sistemas de referencia éticos, políticos, filosóficos o religiosos<sup>37</sup>.

Sólo nos resta por considerar, antes de pasar al tema del Patrón-Dro, un aspecto en mayor medida immanente al mismo Derecho Internacional. Una búsqueda personal de sentido, no solo en lo que ha sido la Sociedad Internacional, sino en lo que alguna vez ya ha querido ser sin lograrlo. Es, sin duda, una clave que se retomará en Las Conclusiones.

Para el maestro Bedeque: "la aparición de un gran número de Estados nuevos suscita cambios no solamente cuantitativos sino también cualitativos en la comunidad internacional. Hoy en día, esta es abierta (ONU), a diferencia del club cerrado que existía en tiempos del concierto europeo<sup>38</sup>". **Sociedad Cerrada y Sociedad Abierta.** Al respecto queremos compartir lo que Henri Bergson señala: "Al aparecer la familia, la patria, la humanidad como círculos cada vez más amplios, se ha pensado que el hombre debía amar naturalmente a la humanidad como ama a su patria y a su familia, cuando en realidad el grupo familiar y el grupo social son los únicos queridos por la naturaleza, los únicos a los que corresponden instintos; y cuando, en realidad, los instintos sociales llevarían a las sociedades a luchar entre sí más bien que a unirse para constituirse efectivamente en humanidad"<sup>39</sup>. Esto es la Sociedad Cerrada, presente en y a pesar de la búsqueda de la Sociedad Abierta, a cuyo estado no se pasa nunca por vía de afiliación, ya que no son de la misma esencia. "La sociedad

37. *Ibid.*, p. 49.

38. *Ibid.*, p. 50.

39. Bergson, Henri, *op. cit.*, p. 233.

abierto acerca en principio a la humanidad entera. Schwa de tarde en tarde por esas elegidas, va realizando algo de sí misma en sucesivas creaciones, cada una de las cuales, por una transformación más o menos profunda del nombre, permite salvar dificultades hasta entonces insuperables. Pero también, después de cada creación, se cierra de nuevo el círculo espontáneamente abierto<sup>40</sup>. Pero ¿cuál es el sentimiento que, en opinión de Bergson que nosotros compartiremos en su aserto, es capaz de terminar o modificar un instante atávico tan profundo como el del Equiseo de la Tribu? ¿De donde surgirá un Altacentrismo Internacional? La respuesta a estas preguntas, una vez que se haya visto a través del desarrollo del Trabajo el Equiseo Nacionalista del orden "Internacional", encierra parte de nuestras posibles conclusiones.

<sup>40</sup> Ibid. p. 361.

### 7-El Mercado Gris.-

Comenzaremos este apartado tratando de otro concepto útil para el desarrollo futuro del trabajo, un concepto de orden económico, que podría confundirse con el de Sociedad abierta y Sociedad Cerrada, pero que es diferente del mismo. La economía de una Nación puede también ser de orden abierta o cerrada, pero aquí no nos referimos a una conducta de los hombres que integre per se lo estudiado y definido, sino al hecho de que un país conceda mayor libertad a las fuerzas del mercado o menor libertad al juego de las mismas. Por lo mismo, el primer concepto es en mayor medida sociológico y el segundo y que ahora nos ocupa lo es económico. De hecho una pureza en la práctica de cualquiera de los dos tipos de economía es difícil que se dé, si no es en una mixtura con diversa proporción de ambas en la que los países utilizan alguna combinación de controles y de mercado libre.

Las técnicas más comúnmente empleadas para cerrar una economía son las restricciones impuestas a las importaciones (durante un periodo dado sólo puede importarse cierta cantidad o cierto valor monetario de un bien), los controles de capital (limitaciones a la cantidad, las condiciones y el destino de los flujos de capital), los controles de cambios (los ingresos de monedas extranjeras deben entregarse al gobierno central, el que determinará su empleo), el comercio bilateral (bajo la supervisión gubernamental, se trata de balancear el comercio exterior de un país con cada uno de los demás países), y el comercio estatal (una autoridad central controla las

transacciones de importación o exportación de ciertos bienes. Los aranceles no suelen usarse para cerrar una economía; están destinados a influir sobre el mercado, más que a suspender su operación. Sin embargo, pueden elevarse aranceles muy elevados para cerrar una economía a las influencias del mercado internacional<sup>41</sup>.

Todas estas técnicas, en mayor o menor medida histórica, se verán aplicar en el periodo intermedio a las dos guerras mundiales, cuando la inestabilidad de la economía nacional e internacional, tras el fracaso de la búsqueda de la restauración del patrón oro y de su libertad dorada, atrajo a algunos analistas como Keynes a sostener la postura herética del "capitalismo nacional": la economía mundial abierta era incompatible con el bienestar económico interno, las fuerzas del mercado internacional y el libre flujo del capital a través de las fronteras nacionales dañaban más que beneficiaban. "Las ideas, el conocimiento, la ciencia, la hospitalidad, los viajes: estas son las cosas que por su propia naturaleza debieran ser internacionales. Pero que los bienes se produzcan dentro de nuestro país siempre que ello sea razonable y convenientemente posible, y, sobre todo, que el financiamiento sea primordialmente nacional"<sup>42</sup>. Lo curioso es que la inteligencia Británica de este economista, probablemente centrará en cuanto a la intuición interpretativa de su tiempo, lo lleve a sostener lo que venía siendo la negación de toda la práctica internacional de la Gran

41. Bicker, Fred L., LOS ORIGENES DEL MERCADO ECONOMICO INTERNACIONAL, FCB, Panamá 1975, p. 12.  
42. Keynes, John M., NACIONALISM AND INTELLIGENCE, en Block, op. cit., p. 29.

cuenta que la anterior cita se extrae de un artículo publicado en 1933, cuando ya GB había declinado en el protagonismo internacional y cuando la apertura de la economía internacional había servido para transmitir las presiones deflacionarias y el desempleo de un país a otro después del 1929, actuando como obstáculo para los programas de recuperación nacional. Lo séo es que el capitalismo nacional no se ha ensayado en serio en ninguno de los países capitalistas desarrollados. Más para los mismos subdesarrollados, quienes no conocen apreciar en todo su valor y en cabeza ajena la justificación de una restricción a las importaciones, aún en el caso de que ciertos bienes pudieran producirse a menor costo en el exterior y salvo que no hubieran producirse nacionalmente en el interior.

Hasta la fecha las desventajas de una economía abierta y una economía cerrada por la forma en que logran aduccionar los gastos y los ingresos de las cuentas internacionales, constituye uno de los problemas principales de la economía y el capitalismo contemporáneo. Las economías cerradas pueden reducir o aumentar sus importaciones por decreto, las abiertas imponer restricciones a las importaciones o controles de capital. Pero ambas economías se enfrentan al cerrarse al cambio del nivel de actividad económica interna, generalmente mediante la deflación o reducción del nivel de la actividad económica, y a la adaptación de la tasa de cambio de su moneda por la posible devaluación, medidas estas dos que afectan el orden social dañando el nivel del empleo y el nivel del ingreso<sup>43</sup>.

<sup>43</sup>Cfr. Block, op. cit. pp. 12-14.

En las anteriores consideraciones hemos mencionado el tema del Patrón-Oro, tema importante a conocer y desarrollar para entender mejor la mecánica interna de la estabilidad de un periodo -avalado por la autoridad, experiencia y poderío de la GS-, la inestabilidad de entre-guerras y el ulterior nacimiento y o evolución<sup>44</sup> del Fondo Monetario Internacional.

El Patrón Oro continúa al bimetalismo propiata, el cual a su vez surgió de la cualidad alta de valor por unidad que incorporaban esas mercancías o metales preciosos -además de su homogeneidad, salubilidad y duración-, lo que los hacía portables<sup>45</sup>. En la Edad Antigua el metal más idóneo para transportarse era la plata. Pero cuando las transacciones se ampliaron, el transporte de la plata fue excesivamente voluminoso. Así Florencia acuñó el florín de oro en 1252 y en el s. XIV muchas naciones adoptaron acuñaciones simultáneas de oro y de plata. Este sistema bimetálico persistió en algunos países hasta 1873: "todos los países del mundo, con excepción de Inglaterra y de Portugal, permanecieron más o menos bimetálicos entrado el último tercio del s. XIX. La plata constituía los dos tercios o los tres cuartos de la circulación y de las reservas metálicas del mundo hasta aproximadamente el año 1850 y el 40 o 50% hasta fines de siglo<sup>46</sup>.

44. Por ejemplo la segunda Enmienda de los Estatutos del FMI provocada en parte por la supresión de la obligación de cobertura oro en la emisión de dólares por E.U. y el anuncio presidencial norteamericano del 15 de agosto de 1971 de la inconvertibilidad del dólar. Cfr. Beer Monse: Lichtenstein, Samuel, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Estrategias y Políticas del Poder Financiero, Ediciones de Cultura Popular, México 1987, p. 42.  
45. Cfr. Pérez, Ray, El dinero, Ariel, Barcelona 1972, p. 15.  
46. Ferradas al Bimetalismo o al Bimetalismo-Plata hasta hoy  
46. Cfr. 1818, p. 14.

Mientras duro el sistema bimetálico, los aumentos en la producción de oro o plata se equilibraban mutuamente. En cuanto se presentaba un aumento en la producción de oro, por ejemplo, la plata tendía a salir de la circulación, mientras que ésta absorbía mayor cantidad de oro. Ello obedecía tanto al aumento de la oferta del oro en los mercados libres, como al hecho de que el oro y la plata poseyeran un valor expresado en términos recíprocos.<sup>47</sup> Esto sucedió entre 1848 y 1851 merced a los abundantes descubrimientos de oro en California y Australia. Pero hacia 1870 se invirtió la situación, pues el descubrimiento de las minas de Nevada convirtió a la plata en un metal relativamente abundante, mientras que la producción de oro en California y Australia decrecía y ciertos países como Alemania siguiendo el ejemplo de la Nación más prósperamente comercial y financieramente como lo era Inglaterra, cambiaban del patrón plata al patrón oro expulsando el primero y absorbiendo el segundo, contribuyendo con ello a la abundancia de la plata y la escasez del oro y provocando el retiro de este de la circulación, lo que contribuyó a la agonia del bimetalismo hacia 1875.<sup>48</sup>

Los especialistas no concuerdan en la fecha en que Inglaterra pasa del bimetalismo al patrón oro. Algunos, como Mann, consideran que el patrón oro -en su función más antigua de regulación del valor- se origina en Inglaterra con una precisión en el año de 1717, por lo que se dice reconocer que el oro había substituido definitivamente a la plata al fijar el precio de una

<sup>47</sup>Cfr. 1818, p. 27.  
<sup>48</sup>Cfr. 1818, pp. 26-37.



guinea -moneda de oro de 129.4 gr.- en 21 chelines de plata<sup>49</sup>. Pero esta detención más antigua parece diluirse ante una opinión más generalizada, como la que Harrod sostiene, que sitúa en 1816 la decisión inglesa de dirigirse hacia el patrón oro y en 1821 el comienzo real de un patrón oro pleno en Inglaterra<sup>50</sup>. Para nosotros interesa fundamentalmente el funcionamiento del patrón oro entre 1870 y la Primera Guerra Mundial, los intentos de su reinstalación entre las 2 Guerras y la adopción de un Patrón Oro Modificado, también llamado Patrón de Cambios Oro bajo el sistema del FMI.

¿Pero a todo esto, qué fue el Patrón-Oro? Para Beer "representó un conjunto de reglas relativas a la creación y la circulación del dinero en los países y en el ámbito internacional"<sup>51</sup>. Los lingotes y las monedas de oro, al ser incómodas para llevar y difíciles para contrastar en su pureza, eran acuñadas en monedas con cierto número de onzas de oro que llevaban el sello del Estado para garantizar su peso y su ley. Todos los países que seguían el patrón oro tenían unos tipos de cambio estables, cuya paridad se fijaba por el contenido aéreo establecido de cada una de las divisas: tenían nombre nacional distinto como muestra de la soberanía monetaria, pero un apellido común por su contenido en oro. Estos tipos de cambio estables sólo eran alterados en forma mínima por los costos de fundición, transporte y recolección del oro, por lo que había siguientes de oro: alrededor de las verdaderas paridades de acuñación que garantizaban las fronteras dentro de las que podían fluctuar las

<sup>49</sup>Cfr. Mann, F.A., El concepto legal del dinero, FCB, Madrid 1960, p. 57.  
<sup>50</sup>Cfr. Harrod, op. cit., pp. 20-21.  
<sup>51</sup>Beer op. cit., pp. 119, p. 17.

divisas. Estas mismas, al ser incoadas para llevar como monedas, se substituyeron bajo la forma de certificados de papel emitidos por los gobiernos y convertibles en oro<sup>52</sup>.

En resumen tenemos como principios basicos del funcionamiento del patron oro, en el orden nacional:

- +la emision del dinero basada en oro, admitiendose la utilizacion de monedas aóreas y de billetes respaldados por oro.
- +la libre conversion de los billetes por el oro de respaldo, cualquiera que fuere la nacionalidad del tenedor.

En el plano internacional:

- +el pago de transacciones mediante la exportacion o importación libre del oro.
- +el cambio entre monedas en proporcion a su contenido aureo<sup>53</sup>.

Todos estos puntos señalados, por curioso que parezca, llevan a afirmar que la característica principal de la evolucion del sistema monetario del s. III hasta el siglo XVIII en presuntos automatizados de patrones metalicos sustituidos por en la desaparicion progresiva de la moneda mercantil de otros tiempos (oro y plata) ante la moneda-credito de nuestros dias<sup>54</sup>. No solo la plata iba desapareciendo de la acuñacion en monedas de curso legal, sino que el oro tambien se iba eclipsando a fines del s. XIX. A mediados de este siglo la circulación conjunta del

52. Cf. Samuelson, Paul, Economía, McGraw Hill, Mexico 1963, pp. 23-24.

53. Cf. Beer, op. cit. pp. 17-18.

54. Robert, Triffin, Vida Internacional de las Monedas, CEMLA, Mexico 1964, p. 17.

oro y la plata respecto de los billetes o de la moneda estructural rodeaba el 40% y hacia 1913 el 20%. Por esto, la estabilización del contenido metálico de las monedas en el s. XIX no hubiera sido posible, a pesar del aumento gigantesco en la producción de metales preciosos<sup>55</sup>, sin el incremento de la moneda-credito en forma de billetes y depósitos bancarios. Esto lleva a Triffin a calificar al s. XIX no como el siglo del bimetalismo o del patrón oro, sino como el siglo del eclipse progresivo de los metales preciosos<sup>56</sup>.

¿Cuál es entonces, presentes estas consideraciones, el valor o la importancia que tuvo el patrón oro y que todavía después de la Primera Guerra Mundial querían hacerle jugar? Aunque Mann le reconoce la función de regulación o estabilización del valor<sup>57</sup> como en general se le reconoce, Triffin señala que no solo se da la identificación presunta del patrón oro como medio de medir el valor reconocido de una moneda y como medio de asegurar la estabilidad de ese valor, sino la inexistencia real de estas dos funciones. Razona de ello la identificación implícita entre el sistema jurídico del patrón oro, los límites impuestos al abuso de poder de acuñación y de emisión monetaria y la estabilidad de precios<sup>58</sup>. "La influencia estabilizadora del patrón oro o bimetálico, cuando la ley permitió mantenerlo, no fue sin duda más que muy relativa si se piensa en las alzas de precios (de 20 a 50%) que acompañaron a la expansión de la

<sup>55</sup>La producción del oro, p. ej., de 1850 a 1913 alcanza el quintuplo de la producción total de los tres y medio siglos precedentes. Cfr. Triffin, op. cit., p.19.

<sup>56</sup>Cfr. *Ibid.*, pp.17-18.

<sup>57</sup>Mann, op. cit., p. 57.

<sup>58</sup>Cfr. Triffin, op. cit., pp.14-15.

producción aurífera de 1849 a 1872 y de 1892 a 1910 y en las bajas (de 40 a 50%) que coincidieron con la contracción absoluta de la producción de oro y plata de 1810 a 1848 y con la de la producción de oro de 1873 a 1891<sup>22</sup>. El concepto de estabilidad en relación al patrón oro dependió menos del sentido casi épico que pudiera suscitar su uso en las reacciones emotivas del auditorio, que del papel desempeñado histórica y económicamente por la Gran Bretaña. Parecería innecesario proseguir los comentarios al patrón oro en este tono, pero el tipo de lenguaje permite el desnudamiento de un valor de estabilidad que el oro no desempeñó y que no puede desempeñar. Nino menciona que "en materia monetaria, el mito dispone de la increíble eficacia operatoria de suscitar la confianza, con lo que avala la realidad del activo. No existe patrón sin confianza, o por mejor decir, sin credencia; ninguna materia prima, ni aun el petróleo, ningún metal dispone para apoyarse de la potencia del filón psicológico del oro". El mismo Keynes, cuando su país quiso volver al patrón oro después de la Primera Guerra Mundial, lo etiquetó como una reliquia de los bárbaros, puesto que la cantidad de divisas (ya sea nacional o internacional) es determinada de una impredecible e irrelevante manera como, por ejemplo, por el progreso técnico de la industria del oro, esto es de que su obtención cueste más o menos dinero influyendo así el que haya una menor o mayor extracción y disposición del mineral.

Por otro lado, el Patrón Oro Modificado, también llamado

22. *Ibid.*, p. 17.

23. Alain Nino, *El Desafío del Futuro*, Griseibo, México 1960, p. 167.  
24. Cfr. George Horne, *The International Monetary Fund*, MacMillan Co., London 1964, p. 50.

Patrón de Cambios Oro o Patrón Dólar e instaurado junto con el FMI después de la Segunda Guerra Mundial, se refiere a una convertibilidad indirecta en oro, "pues los billetes ya no son convertibles en oro sino en una moneda extranjera a su vez convertible en oro"<sup>2</sup>. A Harrod le parece la segunda denominación de patrón de cambios oro una exageración, pues sólo podría aplicarse a los países que mantuvieran todas sus reservas o una parte principal en forma de divisas extranjeras de patrón oro -leese dólar-<sup>3</sup>, ya que un sistema patrón oro posterior a la Segunda Guerra sólo fue practicado por los E.U. y hasta el año de 1971. Por ello los teóricos llaman a este patrón oro "modificado" el patrón-dólar, pues la paridad internacional de las divisas se establecía en relación al dólar y este era positivamente el único "convertible" en oro.

#### 4. Planes White y Keynes."

Tenemos ahora si los elementos históricos y técnicos que nos conducirán con conocimiento de causa al nacimiento del FMI. Virtual papel desempeñaron en él los planes que Harry Dexter White y John Maynard Keynes -como exponentes oficiales de sus respectivos gobiernos norteamericano e inglés- presentaron a la mesa internacional de negociaciones.

Harry D. White era consejero del Secretario del Tesoro norteamericano Henry Morgenthau. Hijo de importantes judíos

<sup>2</sup>Triffin, op. cit. p.14.  
<sup>3</sup>Cfr. Harrod, op. cit. p. 130.

precedentes de Lituania, graduado por Columbia, Stanford y Harvard. Brillante, radical y arriscado, se habría convertido en el primer director del naciente organismo monetario de Bretton Woods, tanto por sus conocimientos y experiencia, como por ser su Plan el lineamiento principal del Fondo, de no haber sido acusado de espía comunista por sus ideas radicales, acusación que nunca se pudo comprobar.

J. M. Keynes, educado en Eton y en el King's de Cambridge, asesor honorario de la Hacienda británica e importante economista de nuestro siglo. Brillante tanto en lo revolucionario de su Teoría Económica como en el manejo del lenguaje.

Ambos representantes gubernamentales, exponentes y defensores de sus Planes en las mesas de negociaciones, se trataban con cierto respeto no exento de recelo. White no podía perdonar los «claires de gran señor» de un Keynes; este reducía al «ingles charolero» del norteamericano.

En la concepción económica, de los dos planes parece haber sido superior el de Keynes. Pero el lado norteamericano poseía mayor fuerza de negociación: el que el Fondo para su nacimiento requiriese de la principal contribución de dólares norteamericanos para poder cumplir sus funciones de regulador de la economía mundial a corto plazo, y el que ese 'prestamo' o contribución norteamericana al Fondo tuviera que ser aprobado por el Congreso norteamericano, imposibilitaban la ejecución de cualquier Plan que no fuera el norteamericano o de

p4.Cfr. Anthony Sampson, *Los Bancos y la Unión Mundial*.  
Buenos Aires, México 1963, p. 85.

"particularidades" que no fueran de su agrado. Así que el Acuerdo Conjunto que se presentó a la conferencia de 44 Naciones reunidas en Bretton Woods, New Hampshire en Julio de 1944, no sólo no fue un Acuerdo entre dos, Estados Unidos y Gran Bretaña potencias principales, sino que constituyó un documento mediante el que como hecho consumado se proponía a todas las Naciones el Plan norteamericano para un Organismo Monetario Internacional de la posguerra "avalado" por la Gran Bretaña.

Creo de importante el conocimiento de los dos Planes antes mencionados, exposición lísa y llana que poseo principalmente en el libro ya citado de Maria Shigee sobre el FMI.45

#### El Punto de Vista Norteamericano:

La actitud de los Estados Unidos en la etapa posterior a la Segunda Guerra respecto de la economía mundial, cambió radicalmente de un aislacionismo a un multilateralismo. Los dirigentes de E.U. se percataron de la importancia que como Nación tenían en la economía mundial al quedar como acreedor de muchas Naciones. Se percataron de la importancia de la gestión pública en la economía, proponiéndose trasladar el centro financiero de Londres y Wall Street al Departamento del Tesoro. Se vieron dañados por el nacionalismo y unilateralismo discriminatorios de áreas como la de las Naciones Británicas.

En el Prefacio del Plan White encontramos los siguientes puntos:

<sup>45</sup>Shigee, op. cit. pp. 44-52.

I. El progreso hacia el establecimiento de un mundo funcionalmente democrático en el periodo posterior a la guerra, dependerá de la habilidad de las gentes libres para trabajar conjuntamente en la solución de los problemas económicos. No es el temor de esos problemas el prevenir un general derrumbamiento de las divisas con el resultante desorden económico.

II. Las Naciones libres no recurrirán a la depreciación cambiaria competitiva, prácticas de divisa múltiple, prácticas discriminatorias bilaterales u otras medidas destructivas de intercambio externo.

III. Estos no son problemas transitorios del periodo posterior a la guerra que afecten a pocos países.

IV. El Fondo Internacional de Estabilización de las Naciones Unidas y Asociadas se propone como una institución permanente para la cooperación monetaria internacional.

V. El Fondo negociará únicamente con gobiernos aliados y sus agentes fiscales y no se introducirá en canales consuetudinarios para conducir el comercio y las finanzas internacionales.

#### Provisiones Propuestas:

1. El Fondo tendrá reservas de no menos de 5 billones de dólares.

2. Los países aliados son requeridos a pagar parte de sus cuotas (29% mínimo) en oro, el resto es pagadero en su propia divisa con opción del 50% de pago de cuotas en bonos del gobierno. Las Naciones Aliadas incluirán en sus reservas legales el monto de sus contribuciones en oro



menos las adquisiciones netas de monedas extranjeras de cambio adquiridas en el Fondo y pagadas con divisas locales.

3. La cuota de cada miembro será calculada sobre la base de sus reservas externas, balanza de pagos, ingreso nacional, etcétera. Las cuotas se ajustarán sobre la base de los datos más recientes tres años después del establecimiento del Fondo y a intervalos de 5 años.

4. La unidad monetaria del Fondo será el Unitas, igual en valor a 137 1/7 granos de oro fino (equivalente a 10 dis.). Ningún cambio en el valor oro de Unitas será hecho excepto con la aprobación del 85% de votos de los Miembros.

5. El valor de la divisa de cada Miembro será establecido en términos del Unitas. Ningún país miembro negociará en oro, directa o indirectamente, a un precio en términos de su divisa nacional en exceso o por debajo de su paridad (que corresponde al valor de su divisa en términos de Unitas y al valor de Unitas en términos de oro).

6. Cambios en el valor de cambio de la divisa de un país miembro serán considerados solo cuando sean esenciales para la corrección de un desequilibrio fundamental en su balanza de pagos, y serán hechos solo con la aprobación de 3/4 partes de votos de los Miembros, incluyendo el representante del país correspondiente.

A causa de la extrema imprevisibilidad de cambios del período inmediato posterior a la guerra, las provisiones excepcionales siguientes serían forzosas durante los tres

primeros años de operación del Fondo:

a. Cuando el valor de cambio existente de un país miembro sea claramente inconsistente con el sostenimiento de una posición de la balanza de pagos internacionales para ese país, los cambios del valor establecido se harán a petición especial de ese país y con la aprobación de la mayoría de votos de los miembros.

b. Un país miembro podrá cambiar el valor establecido para su divisa por no más del 10% siempre que ese país miembro notifique al Fondo de su intención y consulte con el mismo sobre la oportunidad de su acción.

7. El Fondo determinará el rango dentro del que los valores de cambio de las divisas miembro se permitirán fluctuar.

8. El Fondo tendrá poder de comprar, vender y poseer oro, divisas y bonos gubernamentales de países miembros; de sacar y transferir oro; emitir sus propias obligaciones y de ofrecerlos para descuento o venta en países miembros.

El Fondo adquirirá como divisa local cualquier divisa externa adquirida por un miembro en suena posición de otro miembro en ajuste de su balanza de pagos, cuando dicha divisa no pueda ser adquirida en los mercados externos dentro del rango establecido por el Fondo.

9. El Fondo venderá bajo ciertas condiciones al fisco de cualquier país miembro la fondo de estabilización o banco central actuando como su agente; al valor de cambio aceptado la divisa de cualquier país miembro poseída por el mismo.

10. Cuando la divisa de un país miembro se juzgue que está en exceso, el Fondo tomará medidas para aumentarla y lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda.

11. En orden a preservar el uso más efectivo de la oferta disponible y acumulada de recursos de cambio de países miembros, cada país miembro reconoce que ofrecerá en venta al Fondo, como su divisa local o como divisas externas que necesitan los países miembros, 1/2 de sus recursos de cambio y el oro que adquiere en exceso de sus reservas oficiales al tiempo de que se constituya en miembro del Fondo.

El Fondo informará a cualquier país miembro cuando, en su opinión, cualquier aumento de divisas de cambio externo y oro poseídos privadamente aparezcan como no garantizados. Cuando las reservas del Fondo de una divisa local y de valores (bonos, obligaciones) de un país miembro excedan la cuota de ese país, el Fondo de acuerdo con la petición del país miembro, venderá a ese miembro el exceso de reservas de la divisa de su país por oro o divisas extranjeras aceptables.

Cuando las reservas de oro o de moneda de cambio interno de un país excedan el 50% de su cuota, el Fondo (vendiendo divisa de cambio al país correspondiente) requerirá que 1/2 de esa divisa sea pagada en oro o en divisa externa aceptable por el Fondo.

12. Cada miembro se compromete a abandonar, tan pronto como el país miembro decida que las condiciones lo permitan,

todas las restricciones (excepto aquellas que involucren transferencias de capital) ante transacciones externas con otros países miembros y a no imponer ninguna restricción adicional (excepto sobre transferencia de capitales) sin la aprobación del Fondo. A cooperar efectivamente con otros miembros cuando dichos países, con la aprobación del Fondo, acepten o continúen controles para regular movimientos internacionales de capital. A no entrar a ningún arreglo bilateral, no utilizar prácticas de divisa múltiple, que a juicio del Fondo retarden el crecimiento del comercio mundial o el flujo productivo de capital.

Comentarios:

ig Los pagos en oro representan un gran porcentaje de la cuota, sin duda dirigido a reforzar la posición y autoridad del Fondo, pero la base de su cálculo está abierta a discusión. Técnicamente es difícil estimar correctamente el valor preciso del oro, reservas de divisas e ingreso nacional de un país. "Bajo las circunstancias entonces prevalecientes...solo podía esperarse que los E.U. se convirtieran en el mayor país acreedor y, por tanto,...la eficiencia de las actividades del Fondo dependerá de sus reservas en dólares, y, en consecuencia, la asignación de una cuota lo mas grande posible a los E.U. era de fundamental importancia"ee. En consecuencia, los E.U. ejercerán el mayor poder de voto, cuestión a tratarse despues en mayor detalle.

Dg Es digno de atención, desde el punto de vista de la liquidez so. liso. p.50.

internacional, el que el país miembro pueda contar parte de su suscripción como perteneciente a sus reservas legales.

3g Unitas es una medida de cómputo, no una nueva divisa. Los valores de las divisas miembro se ligan al oro a través del Unitas. Pero el Fondo no controla el oro, sino los E.U., por lo que el valor oro del Unitas es realmente el valor del dólar."Por tanto el Unitas es el dólar norteamericano"<sup>67</sup>. Este es el sistema patron dólar que adopta el FMI.

4g Fija en forma muy rígida los valores del oro a la compra y a la venta y las posibilidades de cambio de la paridad. Es un plan de inspiración norteamericana, "puesto que ese país hace un fetiche de la inmutabilidad de paridades y los valores de cambio"<sup>68</sup>.

5g La facultad del Fondo de Estabilización para sacar y transferir oro y para adquirir divisas para mantener valores de cambio, le da un carácter de organismo de ajuste internacional ausente en el FMI.

6g Merecen atención las provisiones para la estabilización de balanzas de pagos. Originalmente estas provisiones fueron la codificación de las características del sistema patron oro, puesto que el movimiento del oro coballa a acreedor y deudor a ajustar sus balanzas de pagos. Desde el Plan White, el Fondo de Estabilización y posterior FMI carece de autoridad para lograr este equilibrio.

<sup>67</sup> Ibid. p. 51.  
<sup>68</sup> Ibidem.

## El Punto de Vista Británico

Ya habíamos hecho

mención de cómo Keynes estigmatiza el sistema patrón oro como una reliquia de los bárbaros, por el hecho de que la cantidad de divisa pueda ser determinada por cuestiones tan impredecibles como la producción del metal precioso. Además no veía bien el que si el oro se concentraba en E.U. -como de hecho sucedería- el establecimiento del patrón oro significaría depositar el ajuste de precios básicos y la determinación de los ciclos económicos en el Sistema de la Reserva Federal norteamericana. "Pero es un error el pensar que Keynes, mientras que aporrea el nacionalismo económico, tendiera a acabar con el internacionalismo, o el inferir que sancionando los yerros del patrón oro, quisiera eliminar totalmente el oro del campo de las divisas"<sup>69</sup>. El oro "debería ser bajado de su trono de tirano y convertido a una soberanía constitucional, sujeto a la voluntad de un gabinete compuesto de todos los bancos centrales"<sup>70</sup>. Esto lo expresa técnicamente en su idea del Banco Supranacional contenido en su Tratado sobre el Dinero:

1. Una Conferencia de bancos centrales deberá estar dispuesta a aplicar las siguientes reglas para la cooperación activa:

a. Cada país se refranará de poner oro en circulación y sólo lo mantendrá como reserva en su banco central.

b. Hacia un margen de 2% entre el precio mínimo de compra y el precio de venta del oro almacenado por el banco central.

2. Un Banco Supranacional (BSH) deberá establecerse, y todos los

<sup>69</sup> Ibid. p. 33-34.  
<sup>70</sup> Ibid. p. 37.

bancos centrales tendrán las mismas relaciones de trabajo con el caso las que existen entre un banco central y sus bancos comerciales locales. Sus características esenciales:

a. El BSN no necesita capital inicial, pero sus obligaciones serán garantizadas por todos los bancos centrales que se adhieran al esquema.

b. El BSN solo tendrá relaciones de trabajo con los bancos centrales. Sus reservas consistirán en oro, obligaciones y anticipos a bancos centrales, y sus obligaciones de depósitos de bancos centrales. Esos depósitos serán llamados Dinero del Banco Supranacional (DBSN).

c. Este dinero se comprará y venderá por oro a precios fijos variables en un 2%.

d. El BSN fijará independientemente la cantidad de sus reservas en oro sin valores fijos contra sus obligaciones.

e. Las monedas nacionales de todos los bancos centrales adheridos al BSN serán obligatoriamente compradas y vendidas en términos de DBSN en los mismos términos que el oro, esto es, con una diferencia de 2% entre el precio de compra y el de venta. Es deseable que las monedas nacionales solo sean cambiadas por DBSN, de modo que DBSN se convierta en un patrón internacional de valor junto con el oro, al que DBSN podrá a fin de cuentas convertirse.

f. DBSN se considerará como el oro para propósitos de reservas legales de los bancos centrales en el esquema.

g. Se espera que los bancos centrales abran cuentas o depósitos con el BSN depositando una suma substancial de oro; después de esto sus reservas de DBSN serán completadas por posteriores

depósitos de oro, transferencias de BSN de otros bancos centrales y préstamos del BSN.

h. Los objetivos principales de la administración del Banco:  
1. Mantener la estabilidad del valor del oro. 2. Evitar la inflación y deflación internacionales.

En el Plan Keynes se observan los siguientes Principios Básicos:

1. Utiliza el mecanismo de cambios y divisas para enfrentar los problemas económicos posteriores a la guerra.
2. Plantea la necesidad de que haya la menor interferencia posible entre las políticas internas nacionales.
3. El sistema propuesto será internacional para equilibrar los diferentes pesos de las naciones.

Objetivos:

1. Prevenir el Bilateralismo:
  - a. neutralizando las influencias inflacionaria y deflacionaria.
  - b. compeliendo a deudores y acreedores a ajustar su balanza de pagos.
  - c. estableciendo el valor de sus divisas.
  - d. constituyendo fondos de reserva para incrementar la liquidez internacional.
2. Se propone crear una divisa internacional, Bancoer, para ser usada sólo por bancos centrales, siendo aceptable como si fuera oro y teniendo un valor equivalente al oro, fijo pero no inalterable.



3. Los bancos centrales de los países miembros con balanza de pagos favorable o desfavorable, tendrán cuenta de crédito o de débito con la Unión Internacional de Compensación (Clearing Union).

4. Si los créditos no son transferidos fuera del sistema de compensación, sino solo dentro de él, la Unión podrá equilibrar créditos y débitos.

5. Y para prevenir las acumulaciones de créditos o débitos en la Unión:

a. cada miembro deberá otorgar una cuota -con referencia a sus importaciones y exportaciones- que determine el grado de responsabilidad en la administración de la Unión y su derecho a gozar facilidades de crédito.

b. un miembro no debe incrementar su balanza deudora por más de 1/4 de su cuota en un año sin permiso de la Junta de Gobierno.

c. La Junta de Gobierno requerirá de un miembro garantías colaterales contra su balanza deudora, hasta la mitad de su cuota, en forma de oro, divisas o bonos del gobierno.

d. como condición para permitir aumentar el balance deudor, se requiere:

- i. reducir el valor de la divisa de ese miembro.
- ii. el control de las transacciones externas de capital.
- iii. la inmediata cesión de una proporción adecuada de oro u otras reservas líquidas.

4. El aumento en balances acreedores no es restringido como es restringido el de balances deudores en el punto 5.

7. La ventaja del Plan radica en que en el comercio mundial reemplaza la presión a la contracción por una a la expansión, mediante el otorgamiento de ventajas a sus miembros y mediante la responsabilidad, tanto del deudor como del acreedor.

8. La compensación multilateral se reestablece con ajustes por medio de Bancor en vez de oro.

9. La Unión no busca prevenir "holdings" privados, pero sí el bilateralismo.

10. El oro tiene valor psicológico y como patrón incontrovertible. Se busca suplirlo, no eliminarlo. Los bancos centrales negociarían en oro a un precio según su paridad.

11. La convertibilidad a oro de Bancor no tienen facultad de exigiría los miembros. La Junta de Gobierno puede, sin embargo y a discreción, distribuir oro a los miembros con balances positivos.

Se ve que el rasgo más saliente en el Plan Keynes es la creación de la divisa internacional bancaria llamada Bancor. Para que todo el sistema funcione, la nación acreedora debe acceder a recibir (depósitos de ) Bancor en vez de oro para el ajuste de su crédito con monedas extranjeras. Y este depósito en Bancor, aunque no se puede intercambiar por oro, se intercambiará por cualquiera de las divisas requeridas bajo el sistema mencionado. Por lo tanto, es innecesario para las autoridades nacionales el mantener reservas en divisas extranjeras cuyo valor fluctúa frecuentemente, sino en Bancor convertible a cualquier

moneda y de valor estable. Esto aumentaría las reservas monetarias mundiales.

Defectos: En primer lugar, los ajustes o pagos internacionales se realizan por transferencias de Bancor que no se pueden cambiar por oro. Por tanto, el otorgamiento de Bancor por la Unión se compara a la emisión de notas inconvertibles en un país limitando el crédito doméstico y sin oro como reserva.

La posición de un país acreedor depende, en el Plan Keynes, de la actitud de los países deudores: para E.U. existía el gran peligro de hacer exportaciones por 20 billones de dólares sin haber sido pagadas. Esto es, si 25 billones era la reserva de la Unión y 2 billones el derecho de giro de E.U., los 23 billones restantes correspondían al derecho de giro de todos los otros países.

En 2º lugar: el Plan Keynes enfatiza el equilibrio interno de un país, al que se puede y debe sujetar el valor de cambio (que por esto es variable). En cambio, el Plan White es más rígido en cuanto al valor de cambio externo. El 1º enfatiza el crecimiento y equilibrio internos, el 2º la estabilización y equilibrio externos.

El 3er aspecto: el oro. Se buscaba reducir el carácter deflacionario del mismo y favorecer el expansionista haciendo que sólo hubiera tráfico del oro en una dirección: hacia la Unión y no hacia los países deudores. Con ello se trataba de negar al oro el ser patrón internacional. Pero si E.U., p.ej., ponía en práctica políticas inflacionarias movilizadas sus reservas en oro y deteriorando así su balanza, se convertiría en país deudor

dentro de la Unión. Por lo que debería vender oro a la Unión a cambio de Bancor. Por otro lado, la Unión podría llegar a poseer una gran cantidad de Bancor respaldado por oro, además del Bancor por cuotas y por exceso de liquidez, por lo que la Unión se vería obligada a eliminar el exceso de Bancor para restablecer la confianza en él, reduciendo las cuotas o eliminándolas. Así el Bancor restante estaría respaldado por oro: vuelta al patrón oro.

4a. Cuestión: bajo el Plan Keynes los ajustes dentro de la Unión están basados en el principio de paridad, pero no hay claridad de la relación entre estos ajustes y los valores de mercado y entre mercados externos y las funciones de la Unión en este terreno. Además, a pesar de que se dice que los centros financieros como Londres o Nueva York no serán afectados, lo mismo que las divisas de los países pertenecientes a bloques monetarios, la Unión se presentaba como centro financiero y banco central y se pedía a los Bancos que cesaran la acumulación de dólares o libras.

#### **Bretton Woods:**

Las negociaciones entre Inglaterra y los Estados Unidos respecto a la reestructuración económica internacional que culminaron con la Conferencia Monetaria y Política de las Naciones Unidas en Bretton Woods el 19 de julio de 1944, comenzaron ya desde la Conferencia del Atlántico de Ayuda Mutua en febrero de 1942. Hacia septiembre de 1942 un grupo negociador inglés, a cuyo frente oficial y técnicamente se encontraba Lord Keynes, llegó a suelo norteamericano. La

discusión respecto de los dos Planes propuestos cobraba importancia cada vez mayor. Para los Estados Unidos Keynes era el campeón de la devaluación y la expansión del crédito. Para Britania el patrón oro no iba de acuerdo con sus políticas expansionistas, lo mismo que los valores fijos, la reducción de fondos y la ausencia de control total sobre los acreedores. Los aislacionistas atacaban ambos planes, al manifestarse en contra de las Organizaciones Internacionales y de los ajustes artificiales de balanzas de pagos por estas organizaciones y no por el libre mercado. Los británicos no querían interferencia en sus negocios internos, cuando el Plan White facultaba al Fondo de Estabilización a pedir a un país el rectificar su desbalance. Los norteamericanos veían el que la Clearing Union fijara una cuota de 20 billones de dólares de E.U. para ese organismo, como una violación al poder legislativo del Congreso.

Hacia enero de 1945, en que los Acuerdos tomados en presencia de 44 Naciones en la Conferencia de Bretton Woods se presentaron para su discusión ante el Congreso norteamericano, se reiteraron algunos de los criterios anteriores. De hecho parece ser que el principal tema de discusión y diferencia entre los dos planes se centró "sobre que se puede aceptar como dinero o medio de pago internacional y como regular su cuenta"71. En la Conferencia se acordó que toda moneda podía adquirir estatuto como medio de pago internacional si era convertible a oro, lo mismo que en cuanto a la cuestión del equilibrio internacional se acordaba eliminar todo tipo de restricciones impuestas al comercio internacional.

Para el Congreso norteamericano era contrario a la sociedad capitalista el aportar tan gran cantidad a una Organización Internacional que decidiría a quien y en qué condiciones prestar. La expresión de este concepto operativo se trasladaba al ámbito de lo profano diciendo que era como "tirar dinero al hoyo de una rata". Se veía también desde la óptica del Congreso que las provisiones para la estabilización de los valores de cambio y la abolición de restricciones no eran suficientes: que la cláusula contra la escasez ponía todo el peso sobre los acreedores para el ajuste; que lo que hacía falta no era la creación e implementación de un nuevo orden monetario internacional, sino la rectificación del desequilibrio estructural de la organización existente, resolviendo los problemas de las divisas claves de la economía internacional<sup>71</sup>.

Algunas de estas cuestiones siguen estando en la base de las discusiones actuales sobre el orden monetario y financiero internacional. Los Artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional adoptados en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire el 22 de julio de 1944; aprobados por el Congreso norteamericano y por los gobiernos respectivos de las naciones que así lo quisieron; enmendados efectivamente el 28 de julio de 1949 y el 24 de marzo de 1970 por las modificaciones aprobadas por la Junta de Gobernadores, constituyen el tema de controversia de numerosos técnicos y financieros —sobre todo en países deudores— y el tema de estudio de los siguientes dos capítulos de este Trabajo.

<sup>71</sup>Beer, op. cit. p. 27.

<sup>72</sup>Cfr. Shipp, op. cit. p. 90 y ss.



### 3. La Institución.

El Fondo como institución de derecho internacional posee completa personalidad jurídica, incluyendo la capacidad de contratar, adquirir y disponer de bienes e iniciar procedimientos legales. Goza de ciertos privilegios e inmunidades. "A pesar de que los artículos establecen que el status, inmunidades y privilegios del Fondo se acordarán con los territorios de cada miembro" (art. IX, secc. I Convenio Constitutivo), la personalidad jurídica internacional del Fondo es un hecho objetivo en derecho internacional que va más allá de las relaciones con los miembros<sup>23</sup>. También tiene poder de cooperar con otras organizaciones internacionales y de crear acuerdos para lograrlo. En Bretton Woods se asumió que habría dos organizaciones económicas y financieras aparte del FMI: el BID ayudaría a sus miembros en las necesidades de capital; la Organización del Comercio (cuyo hueco llenó el GATT) buscaría reducir los obstáculos del comercio internacional. Ambas limitaron la jurisdicción del Fondo, y aunque la Organización para el Comercio Internacional no cubrió lo que se esperaba, las facultades del Fondo no se ampliaron. La relación entre estas tres organizaciones se verá con más detalle en el siguiente capítulo.

**Miembros:** Esta reservada a los Estados. Son miembros "originales" los que se adhirieron al Convenio Constitutivo antes del 31 de dic. de 1945; todos los demás miembros son "posteriores". No es necesario pertenecer a la ONU para formar miembro. B.2.



parte del Fondo y las relaciones entre los Estados o su falta de tales, no residen la posibilidad de la pertenencia a la Institucion. Al admitir el Fondo a un Estado, se certifica de que es independiente económicamente (conduce sus propios negocios), que puede cumplir obligaciones y exigir derechos. Pero el Fondo no tiene sino un solo regimen legal para los miembros originales y para los posteriores.

Cuando un país se convierte en miembro, acepta los artículos bajo su responsabilidad y la "de sus colonias, territorios allende las mares, territorios bajo su protección, soberanía o autoridad y respecto de los cuales ejercite un mandato"<sup>4</sup>. Para el caso en que un país siendo dependiente sea parcialmente independiente, o siendo dependiente en lo interno sea independiente en lo externo, sólo hace extensiva al Fondo una provision adoptada por los Directores Ejecutivos del BIRD: "Por la firma de este Acuerdo, cada gobierno lo acepta bajo su responsabilidad y la de todos los territorios de cuyas relaciones internacionales es responsable, excepto aquellos que sean excluidos por ese gobierno por una nota escrita a la Asociacion (Asociación de Desarrollo Internacional)"<sup>5</sup>. Por lo demas, los artículos del Fondo tienen aplicacion universal, igual para todos sus miembros.

La pertenencia al Fondo puede terminar a instancias a. del propio Fondo o b. del miembro. a. Por instancia del Fondo: si el miembro falla en el cumplimiento de obligaciones, el Fondo lo apercibe y le da un plazo para modificar su conducta; si el país no da muestras de enmienda, ni parece que en lo futuro modifique

<sup>4</sup>Art. 18, p. 20.

<sup>5</sup>Gold, op. cit. p. 5.

su actuación, el Fondo lo declara no miembro.

b. Por decisión del miembro: decisión unilateral que surte efecto en cuanto el Fondo recibe noticia escrita del retiro, sin tener que dar razones, ni estar sujeta a ninguna aprobación. La razón de esto está en que el FMI era un experimento y no se quería que una cláusula dificultara el retiro unilateral de un miembro en desacuerdo con los resultados obtenidos. Esta cláusula no es modificable por mayoría, ni siquiera por mayoría calificada, sino sólo por unanimidad<sup>7</sup>.

Si surge un desacuerdo entre un miembro que se retira y el Fondo o entre miembros, se puede someter la cuestión al arbitraje o a la jurisdicción de Directores Ejecutivos, pudiéndose apelar la decisión de este último órgano ante la Junta de Gobernadores cuya decisión es definitiva. El Fondo, por lo tanto, se encuentra entre las pocas organizaciones internacionales que tienen poder de interpretar sus propios artículos con autoridad. Es de notarse aquí, que aunque el Fondo es capaz de iniciar procedimientos legales, es inepto a cualquier forma de procedimiento judicial, excepto cuando renuncia a su ineptitud para un procedimiento o un contrato.

<sup>7</sup> Art. IV, § 2.  
<sup>8</sup> Arts. IV, § 11; XVII, IV, § 2.  
<sup>9</sup> Arts. VIII (a) y (b).

### 3. Organización y Encargos.-

ii) Organización: La Junta de Gobernadores, compuesta por un Gobernador y su substituto elegidos por cada miembro, es el órgano superior en el que se delegan todos los poderes del Fondo, los que a su vez puede delegar y delega en los Directores Ejecutivos, excepto los reservados a la Junta. La Junta se reúne anualmente o en intervalos más frecuentes y podrá votar sobre cuestiones específicas sin reunirse.

Directores Ejecutivos es el órgano responsable de conducir las operaciones del Fondo: decide sus políticas, ejercita su jurisdicción y aprueba sus transacciones financieras<sup>11</sup>. Sesiona en forma continua. Su número se constituye por no menos de 12 directores que no requieren ser gobernadores, 5 de los cuales son designados por los 5 miembros que tengan las mayores cuotas en el Fondo, 5 son electos por los miembros no facultados para designar directores y que no sean Repúblicas Americanas, 2 lo son por las Repúblicas Americanas no facultadas para designar directores y 2 más podrán ser designados por los 2 miembros cuyas divisas hayan sido usadas en las mayores cantidades absolutas los 2 años anteriores a una elección de Directores, si es que no lo han hecho ya por estar entre los 5 miembros con cuotas mayores. Desde la sexta elección bianual (1952) las reglas de elección han provisto por la elección de 3 directores ejecutivos por las Repúblicas Americanas no facultadas para designar directores ejecutivos. El número

<sup>7</sup> Ibid. art. XII, art. 1.

<sup>10</sup> Ibid. art. XII, s. 3.

<sup>11</sup> Joseph Gold, Voting and Decisions in the International Monetary Fund, IMF, Washington D.C. 1972, pp. 204 y ss.

original en los artículos fue dos, pero este número podía ser incrementado por la Junta de Gobernadores con la incorporación al Fondo de Repúblicas Americanas no mencionadas en el Anexo A y no facultadas para designar un director ejecutivo. Este evento ocurrió cuando Argentina entró al Fondo en 1950. Las elecciones de los directores electivos se hacen cada 2 años<sup>12</sup>. En mayo 8 de 1946, los Directores Ejecutivos decidieron que un miembro que tenga una de las 5 mayores cuotas a la fecha bianual de elección, o hasta cualquier fecha entre las elecciones bianuales, está facultado para designar un director ejecutivo que se mantendrá en el puesto hasta la siguiente elección bianual sin perjuicio del derecho de un miembro posteriormente admitido a designar a un director ejecutivo si en la admisión tiene ya una de las 5 mayores cuotas. La misma solución se aplica si entre las elecciones bianuales, la cuota de un miembro se incrementa hasta la 5a más grande. "Las palabras «está facultado para designar» cuando se usan en conexión con la composición de los Directores Ejecutivos no confieren acción, un miembro facultado para designar está obligado a designar"<sup>13</sup>.

Los Directores Ejecutivos seleccionarán un Director Gerente, quien no podrá ser un gobernador ni director ejecutivo, presidirá las reuniones de los Directores Ejecutivos pero sin voto, excepto en caso de empate y tendrá a su cargo la organización, nombramiento y destitución del personal del Fondo (staff). Tanto el director gerente como el personal se deberán por completo al servicio del Fondo y no al de otra autoridad<sup>14</sup>.

<sup>12</sup>Art. XII, s. 2(a)7, (c), (d).

<sup>13</sup>Gold, op. cit. p. 37.

<sup>14</sup>Art. XII, s. 4(a)-1(a).

### iii) Funcionamientos a. El voto.-

Cuando un país se hace miembro del Fondo, entra con una cuota expresada en dólares norteamericanos de peso y características de julio 1 de 1944. Después de la devaluación del dólar en 1973, la cuota de un miembro es expresada en la "Resolución de Pertenencia" en Derechos Especiales de Giro<sup>15</sup>. La cuota determina muchos de los aspectos de la vida de un miembro en el Fondo (La suscripción de un miembro 25% en oro y 75% en su propia moneda es igual a su cuota). Las cuotas pueden incrementarse de acuerdo con la decisión de la Junta de Gobernadores y el consentimiento de los miembros.

Desde la 1a Sesión las cuotas han tenido una nueva importancia porque la cantidad asignada de derechos especiales de giro se debe expresar como un porcentaje de las cuotas de todos los participantes en la Cuenta Especial de Giros, y el porcentaje debe ser el mismo para todos los participantes<sup>16</sup>.

Las cuotas también determinan el Poder de Voto. La regla fundamental es que "cada miembro tendrá 250 votos más uno adicional por cada parte de su cuota equivalente a 100 000 dólares americanos"<sup>17</sup>. El principio "por lo tanto" no es de un miembro, un voto.

<sup>15</sup> Los Derechos Especiales de Giro constituyen, desde la 1a Sesión, un nuevo activo de reserva internacional y una nueva unidad de cuenta inconvertible al oro y calculada con peso en una canasta de cinco monedas convertibles e igualmente utilizables en la siguiente proporción desde 1968: dólar 42%, marco alemán 19%, yen 31, franco francés 13% y libra esterlina 13%. Se peitan unilateralmente por el Fondo cuando existe una mayoría de 85% de los votos. Cfr. Base, FMI y Banco Mundial. Ed. de Cultura Popular, Rev. 1987, pp. 50-51.  
<sup>16</sup> Art. XIV, s. 2(b) la E.  
<sup>17</sup> Art. XII, s. 5(a).

Los 250 votos son tenidos como votos básicos, cualquiera que sea la cuota. Mientras la cuota de un miembro se incrementa, la proporción de sus votos básicos respecto de sus votos totales decrece. Una justificación para la dependencia del poder de voto respecto de la cuota es que las contribuciones de los miembros a los recursos de oro y divisas poseídas por el Fondo en la Cuenta General son iguales a su cuota. Un miembro no puede incrementar su Poder de Voto hasta que el Fondo permita un incremento en la cuota y el miembro consienta en incrementarla.

Ya desde antes de la Conferencia de Bretton Woods se asumió que el Poder de Voto ponderado podría aceptarse. Diversos planes proponían la tenencia de un porcentaje diverso en el poder de voto. La realidad confirmó las suposiciones y el ejemplo estadístico nos lo muestra: en 1945 E.U. tuvo el 37.9% del poder de voto total, en 1946 el 33.1%, en 1971 el 21.4% y Lesotho Botswana el 0.10%, en 1982 el 19.5%.<sup>19</sup> Este sistema de voto ponderado se discute en torno a la reforma del Sistema Monetario Internacional por su inadecuada correspondencia para los países subdesarrollados.

Las discrepancias en el poder de voto produjeron más descontento en los primeros años del Fondo por el recurso en Directores Ejecutivos al voto. Actualmente una característica dominante de la operación del Fondo es que pocas decisiones de

<sup>19</sup> Art. III, s.2. Existen unos Acuerdos Generales para Préstamo General Arrangements to Borrow, que tienen características bilaterales entre el Fondo y un país, que no inciden en el poder votatorio, aunque se suprima la referencia en una etapa de las negociaciones de los Derechos Especiales de Giro. Cfr. Gold, op. cit. p. 10.  
19. Ver cuadro en la página siguiente.

**DISTRIBUCION DE VOTOS EN EL F.M.I. POR  
PAISES MIEMBROS Y REGIONES  
(en porcentaje)**

	30 abril 1969	30 abril 1970	1969, 1970 <sup>1</sup>
<b>Países Industrializados</b>	61.9	59.1	56.2
Estados Unidos	28.4	27.0	19.1
Gran Bretaña	16.1	15.0	14.0
Francia	10.0	9.4	8.0
Alemania	6.3	6.1	5.0
Japón	1.1	1.1	1.0
Otros	10.0	10.4	10.0
Otros países desarrollados <sup>2</sup>	7.7	6.7	6.9
<b>Países en desarrollo</b>	38.4	34.2	38.9
-Exportadores de petróleo	7.0	6.9	10.0
-No exportadores de petróleo	27.4	26.3	28.9
América	10.4	9.0	8.0
África	13.1	11.1	10.0
Asia	13.1	10.0	10.0
Pacífico Oriente	0.8	1.1	1.9
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0

Nota:

1) Otros países desarrollados incluye los países europeos, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

Fuente: F.M.I. "Annual Report" 20.

<sup>20</sup>En Beer et al., op. cit. p. 59.

Directores Ejecutivos se toman por seso de votacion. Hasta el periodo de 1971, de las decisiones en ese organo que podian ser tomadas por una mayoria de los votos emitidos, solo una de 260 se tomaba por voto formal. Desde 1953 y hasta la misma fecha de 1971, solo 5 decisiones requiriendo mayoria de votos emitidos se tomaron por voto formal. Todas las otras se adoptaron sobre la base del sentir de la reunion. Este proceso usual de toma de decisiones por la politica de pasillos o por la discusion, lo presenta Gold como una caracteristica en el Fondo, en el que se busca el consenso, se evita el enfrentamiento y el uso del voto ponderado; aunque el poder de voto ponderado se usa para determinar el sentido de la reunion, se busca determinar este sentido por el numero de miembros considerados como individuos. Esto, se dice, trata de suavizar el principio de que en las decisiones por el sentir de la reunion algunos son mas iguales que otros. El funcionamiento continuo de Directores Ejecutivos facilita la negociacion sobre todo porque el diario contacto anima a una relacion colegiada21.

¿Por que se evita el voto? Gold señalara como causa la sensacion de camaraderia hacia un objetivo comun que ciertamente no es privadamente politico. "El Fondo tiene funciones reguladoras y financieras. Pronto fue asumido que era mas probable que los miembros actuaran en concordancia con las decisiones del Fondo como organizacion reguladora si estas eran alcanzadas por consenso o al menos por amplia concurrencia. Los miembros del Fondo como una institucion financiera pueden tolerar la toma de la influencia de consejos que entre ellos tienen".  
St.Crr. Gold, op. cit. p.200.



mayor poder financiero. El reconocimiento de este poder invita a aquellos que lo poseen a actuar con control y a refrenarse de su ejercicio. El resultado tiende a un equilibrio en el cual los puntos de vista de los miembros mas poderosos no prevaleceran, pero en el que las decisiones no seran adscritas en ocasion a ellos hasta que algun arreglo sea encontrado<sup>22</sup>. Por esto se reconoce que el voto ponderado evita decisiones apresuradas. Frases todas de eufemismo funcional.

Sin embargo, el centro del problema que se expresa sobre la adecuacion de las cuotas no es tanto el poder de voto como los otros privilegios que son determinados por la cuota. Un miembro le dara menos importancia al efecto de su cuota en el poder de voto y mas importancia al volumen posible de adquisiciones de divisas de cambio que se puedan hacer a través de la Cuenta General o en el tamaño de las asignaciones de derechos especiales de giro (d.e.g.) a través de la Cuenta Especial de Giro<sup>23</sup>. En el caso de elecciones de directores ejecutivos en que un grupo de miembros tenga un candidato común o vaya a elegir a un candidato común a sus intereses homogéneos, tambien se presenta el efecto de la cuota por la importancia o tamaño de la misa cuando por esta causa un miembro se puede convertir en líder de su grupo. El hecho al que Gold apunta es que las Naciones deben aprender a aceptar discrepancias en el poder de voto como una realidad, pero deben intentar disminuir el efecto de estas discrepancias si las

<sup>22</sup> Ibid. p. 201.

<sup>23</sup> El total de las adquisiciones de un país se basa en el tamaño de su cuota sin referencia a las cuotas de otros miembros; el margen de las asignaciones es un porcentaje de la cuota de cada miembro.

circunstancias les permiten negociar un cambio<sup>24</sup>. Cuando los Artículos fueron enmendados, las mayorías por las que ciertas decisiones eran tomadas fueron cambiadas tan pronto como fue posible para las minorías el prevenir la adopción de esas decisiones. "La provisión en la enmienda que abandona el voto ponderado en un nivel en la adopción del Fondo de decisiones interpretando los artículos es un fenómeno todavía más notable"<sup>25</sup> en el sentido del discurso de Gold.

El art. XII, sección 5 (c) establece que el poder de voto de los miembros deberá ajustarse cuando los Directores Ejecutivos estén decidiendo si exceptuar de las condiciones bajo las cuales un miembro puede adquirir las divisas de otros miembros del Fondo o si declarar inelegible a un miembro para tales adquisiciones: "Por la adición de un voto por el equivalente de cada 400 000 dólares USA de ventas netas de su divisa hasta la fecha en que el voto sea tomado, o (ii) por la sustracción de un voto por el equivalente de cada 400 000 dólares USA de sus compras netas de divisas de otros miembros hasta la fecha en que el voto sea tomado, estableciéndose que ninguna de las compras netas o ventas netas deberá considerarse en ningún momento como excediendo una cantidad igual a la cuota del miembro involucrado." Si un miembro ha hecho compras netas totalizando 125% de su cuota, solo las compras netas totalizando 100% de la cuota exigirán una reducción en el poder de voto. Se sigue de esta limitación que los ajustes totales para cualquier miembro no pueden exceder del 25% de su cuota, porque los ajustes están basados en unidades de

<sup>24</sup>Cfr. Gold, op. cit. pp. 29 y 30.  
<sup>25</sup>Gold, op. cit. p. 30.

400 000 dolares de compras o ventas netas, mientras que la asignación de los votos por cuota está basada en unidades de 100 000. Una consecuencia de esta fórmula es que el ajuste reductor del poder de voto no puede interferir en la mayoría de los votos cuota y nunca en sus votos básicos.

Se considera que el poder de voto puede aumentar ya sea que los recursos provengan de la cuota o ya sea que provengan de un préstamo al Fondo. En el primer caso el aumento del voto no podrá llegar a un 25% respecto de su cuota, pues esta contempla 75% y no 100% de divisas del miembro. En el segundo caso, sumando el 75% de la cuota y el 25% o más del préstamo paralelo, el voto sí se ve incrementado en 25%.

Hay un límite mayor del 200% de la cuota, el nivel al que un miembro podrá incrementar los depósitos de su divisa en el Fondo, pero este límite ha sido exceptuado sólo raramente. Para un miembro que pague la suscripción normal de su divisa, igual al 75% de su cuota, el límite del 200% será alcanzado cuando las donaciones o adquisiciones excepcionales igualen 125% de la cuota si se asume que el Fondo no adquiere la divisa de ese miembro en otras operaciones. Desde el 5 de agosto de 1950 cuando la primera excepción fue concedida, hasta diciembre 31 de 1979, 221 excepciones fueron otorgadas.

De la otra causa por la que se ajustó el poder de voto: puesto que una declaración de inelegibilidad bajo cualquier aspecto ha sido vista como una sanción internacional de considerable severidad, el Fondo ha desarrollado actividades que son un adecuado aseguramiento de un uso apropiado de sus

recursos sin la necesidad de declaraciones de inelegibilidad. No es difícil al ver por que los redactores de los Artículos seleccionaron decisiones según las secciones 4 y 5 del art. V como decisiones para las cuales el poder de voto debería ajustarse, aunque -señalara Gold- no es tan fácil al ver por que solo estas deberían haberse elegido. Son decisiones de un obvio carácter financiero. En el caso de la inelegibilidad, aunque un miembro tiene muchas obligaciones según los Artículos, el carácter financiero del mal uso de los recursos del Fondo muestra la base racional de la medida.

Las decisiones para las que el ajuste del poder de voto está prescrito son tomadas en ejercicio de los poderes delegados a los Directores Ejecutivos. No hay ajuste del poder de voto en la Junta de Gobernadores. El poder de voto se ajustaría en la Junta de Gobernadores solo si esta cancela la delegación a los Directores Ejecutivos del poder de otorgar excepciones según el art.V, s.4 ó declarar miembros inelegibles según el art.V,s.5, a causa de un uso impropio de los recursos del Fondo.

Las decisiones según secciones 4 y 5 del art.V no son las únicas conectadas con el uso de los recursos del Fondo o las únicas decisiones financieras que el Fondo toma. Parece innecesario el requerir ajustes para las pocas decisiones con que tiene que ver el ajuste. Inclusive no se incluyen decisiones para terminar la inelegibilidad. La explicación del limitado rango del ajuste es política. Las 2 categorías eran el mismo de decisiones para las cuales el ajuste fue pensado necesario por las autoridades de los EUA en orden a aliviar el miedo de algunos de.Cfr. Gold, op. cit.pp.22-23.

críticos de los artículos propuestos de que los usuarios potenciales de los recursos del Fondo tendrían suficiente poder de voto y efectuarían un uso ruinoso o disoluto -hasta "escabioso" se le llega a llamar- de los recursos.

Hubo más oposición en Bretton Woods al ajuste del voto ponderado que al voto ponderado mismo. La propuesta norteamericana originalmente contenía el ajuste de 1 voto por cada 200 000 dolares de compras o ventas netas y sin límites, siendo resistida por algunos críticos sobre la base de que implicaba un uso "deshonesto" de los recursos del Fondo, pues si el voto era ponderado por la cuota, no se desprendía que también lo fuera por el uso de los recursos, que era para lo que el Fondo se creaba<sup>27</sup>.

Las decisiones que se toman por medio del voto pueden pertenecer a distintas Categorías. Antes de la primera Enmienda de julio 28 de 1964 (la E), todas las decisiones eran decisiones del Fondo y su forma de adopción era indistinta, excepto que algunas eran tomadas por la Junta de Gobernadores y otras por los Directores Ejecutivos. La Enmienda estableció dos Cuentas: una Cuenta General y una Cuenta Especial de Giro y determinó a través de qué Cuenta las transacciones del Fondo deberían verificarse. La pertenencia al Fondo involucra al país en la Cuenta General, pero es opcional el ser parte de la Cuenta Especial de Giro. Para abril de 1971, 110 de los 117 miembros eran partes de la

<sup>27</sup>Cfr. Ibid. pp.30 y ss. Se critica también que el ajuste requeriría en mucho el poder de voto de los países que adquirirían divisas. Algunos proponían ajustar solo restados y no sumando, pues esto último daría de un poder cuasi-dominado a las grandes Naciones cuyas recursos se usarían continuamente y en gran escala.

Cuenta Especial de Giro. Se pueden distinguir cuatro instancias de Decisión bajo los presentes artículos. Las decisiones pueden pertenecer a la Cuenta Especial de Giro, a la Cuenta General, a ambas o al Fondo sin referencia a sus Cuentas.

Si una materia pertenece exclusivamente a la Cuenta Especial, solo el poder de voto de los participantes en esa Cuenta es considerado para determinar si se toma o no una decisión en esa materia. Si la cuestión surge en la Junta de Gobernadores, solo los gobernadores electos por participantes están facultados para votar, aunque los gobernadores electos por todos los miembros pueden asistir a la reunión del Consejo de Gobernadores con voz.

Las Cuentas no son sujetos separados de Derecho Internacional, y se reconoció al enmendarse los Estatutos (la E.I. que aun cuando una cuestión perteneciera exclusivamente a la Cuenta Especial de Giro, era muy importante para el Sistema Monetario Internacional que todos los miembros del Fondo tuvieran oportunidad de expresar sus puntos de vista. Una regla semejante se aplica a Directores Ejecutivos. Todos los directores ejecutivos atenderán a una reunión y hablarán en una Cuestión que pertenezca exclusivamente a la Cuenta Especial de Giro, pero un director ejecutivo emitirá solo el número de votos que correspondan al participante que "como miembro" lo eligió, o el número de votos que correspondan a los participantes que "como miembros" emitieron votos para su elección.

La fórmula para determinar el peso del poder del voto es la misma para la Cuenta Especial de Giro que para la Cuenta General.

El poder de voto de un participante en acciones pertenecientes exclusivamente a la Cuenta Especial de Giro no es modificado en relación a su porción neta acumulativa, o de derechos especiales de giro, esto es, en relación al total de los d.e.g. asignados al país por el Fondo menos su parte en cualquier cancelación de d.e.g. por el Fondo si tal evento ocurre. Las asignaciones son hechas en una cantidad expresada como porcentaje de la cuota, las cancelaciones como porcentaje de la porción neta acumulativa y los porcentajes son los mismos para todos los participantes. Los artículos permiten a un participante si marginarse de una decisión para asignar d.e.g. por un período básico siguiendo un determinado procedimiento. Un participante que se margina de una decisión no recibe asignaciones de d.e.g. bajo esa decisión hasta que pide "regresar" para el propósito de recibir subsiguientes asignaciones bajo la decisión y acuerdo del Fondo. Es posible, por lo tanto, para un participante el marginarse de las asignaciones, incluso de todas las asignaciones, y conservar el mismo poder de voto como participante con la misma cuota que si aceptara todas las asignaciones.

Las decisiones con respecto a la aceptación y conservación de d.e.g. en la Cuenta General y con respecto al uso de d.e.g. contenidos en esa Cuenta, son juzgadas como pertenecientes a ambas Cuentas. Estas y otras decisiones que afectan operaciones y transacciones conducidas a través de ambas cuentas son sujetas a las provisiones que gobiernan los votos y las mayorías aplicables a cada Cuenta. Por lo tanto, cuando las decisiones pertenecen a 2 Cuentas, 2 decisiones se ven involucradas. Aunque se

involucran 2 decisiones, se combinan en una sola formulacion, con un simbolo que identifica el caracter cual de la misma.

En ocasiones no sera tan obvio si una cuestion pertenece a ambas cuentas o exclusivamente a la Cuenta Especial de Giro. Se prevé que en ese caso se considerará como perteneciente unicamente a la Cuenta General. Por lo tanto, todos los miembros estan facultados para votar en una cuestion en la Junta de Gobernadores o que su voto sea contado en la Junta de Directores Ejecutivos. Se prevé también que todas las cuestiones relacionadas con la administracion general del Fondo, incluyendo la reversion de la Cuenta General para los gastos de conduccion de los negocios de la Cuenta Especial de Giro, se decidan como si pertenecieran exclusivamente a la Cuenta General.

Finalmente, hay decisiones que no pertenecen a ninguna Cuenta, pero que afectan al Fondo como tal (arbitrios, privilegios, inmunidades). Estas se toman igual que las decisiones que pertenecen exclusivamente a la Cuenta General.

Los distintos sistemas de votos, los distintos poderes que ejerce el Fondo a través de las Cuentas, sus propios fundamentos legales, hacen que estas no tengan paralelo preciso en el campo legal. Tal vez lo tengan como departamentos de un banco central, pero solo en cuanto a su bifurcacion.

#### +Voto en los Organos de Decisión:

En el Consejo de Gobernadores, el mismo organo del Fondo compuesto por un gobernador y su sustituto elegidos por cada miembro, el sustituto votara solo en la ausencia del titular o propietario.



Cada gobernador está facultado para emitir los votos asignados al miembro que lo elige. Estos son los votos conferidos a los miembros según el art. III, s. 5(a). Un gobernador no puede emitir menos que el total de votos que está facultado para emitir, pero se puede abstener de votar.

La Junta de Gobernadores sostiene una reunión anual, pero puede reunirse en otras ocasiones, aunque no se ha encontrado necesario esto. Los artículos establecen que la Junta de Gobernadores puede establecer un procedimiento por el cual los Directores Ejecutivos pueden obtener el voto de la Junta sin convocar a una reunión, siempre que los Directores lo juzgan conveniente, sin esperar a la próxima reunión o convocar a una urgente<sup>28</sup>. Para esto la Junta emite un Reglamento. Según este Reglamento, los votos serán emitidos durante el período prescrito por los Directores Ejecutivos, previsto que los votos no se emitirán sino hasta después de 7 días del despacho de la acción a menos que los Directores Ejecutivos hayan obviado este requerimiento. Normalmente se evita este término en vista del consenso a que generalmente llegan los gobernadores sin necesidad de una consulta previa entre ellos.

La Junta de Gobernadores toma decisiones por una mayoría simple si no se requiere una mayoría especial para una decisión particular. El quórum para que las decisiones queden ser tomadas es el del número de gobernadores ejercitando no menos de 2/3 partes del poder de voto total de miembros del Fondo, o de participantes en la Cuenta Especial de Giro, de acuerdo con la

---

<sup>28</sup>Art. III, s. 5(f).

naturaliza de la decisión<sup>29</sup>. Los requerimientos de quórum para una reunión han sido adoptados para el voto sin reunión.

La Junta de Gobernadores toma sus decisiones bajo la forma de Resoluciones. Hasta abril de 1971 se adoptaron 342 Resoluciones, 226 en reuniones y 116 sin reunión. La mayoría de las Resoluciones tienen que ver con los poderes reservados a la Junta, las otras versan sobre cuestiones generales. La práctica consagra el que los Directores Ejecutivos se retienen de enviar una propuesta a la Junta dentro de los 3 meses anteriores a la Reunión Anual, salvo circunstancias excepcionales.

En Directores Ejecutivos la situación de cada director es similar a la de un gobernador: puede emitir el número de votos que le corresponden al miembro que lo eligió<sup>30</sup> y solo puede emitirlos en una unidad, lo que significa que el director no puede dividir sus votos para reflejar las actitudes de los países que lo eligieron si fueran más de uno y difirieran en algún aspecto de las decisiones<sup>31</sup>. El que el director tenga que emitir sus votos como una unidad busca hacer efectiva la participación de los miembros en los asuntos del Fondo al ser conducidos los votos por un sólo director. Pero tiene el inconveniente de que el director, al no poder votar en forma dividida, no puede reflejar los votos de menor espíritu que

29. Arts. xii, e, 2(d); xviii (a) (ii).

30. Normalmente es necesario que los gobernadores de dos o más miembros se combinen para elegir un Director mientras que unos son electos por 1 o 2 gobernadores, otros lo son por 10 caso en el caso de las naciones africanas. La única provisión que otorga derecho de elegir directores a un grupo regional es la de las Repúblicas Americanas. Pero puede haber otras combinaciones establecidas en la práctica. Cfr. G.O.S., op cit., p. 60.

31. Art. xii, e, 3(i).

lo eligieron, y en caso de tieva la efectividad de los miembros con mayor aspiritud de votos. Por otro lado, tambien se puede abstener de votar.

Según las reglas de eleccion, es posible para la fuerza de voto de un director ejecutivo el reflejar el nro de votos asignados a un miembro aunque el gobernador no haya votado por el en la primera ronda: 1. Si en una ronda los votos de un gobernador se considera que elevaron el total de votos emitidos para cualquier nominado sobre el máximo, cualquier nominado que no haya recibido el mínimo sera considerado como no electo, requiriéndose una segunda ronda. Esto a pesar de la disposicion que establece que a igual número de nominados respecto de los puestos por ocupar en directores ejecutivos, cada nominado se considerará electo; la razon radica en que se busca que todos los votos tengan representacion y se tienda así hacia una mayor igualdad. Se ha presentado como hecho: desde 1946 (Reunion Inaugural en Savannah, Georgia), nunca ha habido más de una ronda de eleccion, lo que se atribuye a la pericia diplomatica<sup>32</sup>.

2. Para el caso de que haya más nominados que cargos por ocupar. Las reglas para la decimo tercera eleccion bianual (1970) permitieron al miembro que designó al gobernador dos votos por un nominado no electo, al designar a un director ejecutivo que haya sido electo según el art. III, a. 3(b) (11): Si el miembro ejercita este privilegio, los votos del gobernador designado por el se considera que contaron hacia la eleccion del director ejecutivo designado.

<sup>32</sup>Cfr. Gold, op. cit. p. 76.

Para que los directores ejecutivos electos por las Repúblicas Americanas tengan siempre una fuerza de voto no menor al n.º de votos asignados a las mismas Repúblicas, se establece que los 3 nominados que reciben la mayor cuota de votos son electos, si no reciben menos del 25%. La persona elegida con el menor número de votos se considera haberlo sido no solo por los votos emitidos para él, sino por los votos no emitidos para él, ya sean abstenciones o votos emitidos a favor de un nominado no electo.

Ha habido ocasiones en que un director ejecutivo adicional ha sido electo según el art. VII, s. 3 (b) (iii), entre elecciones bianuales (Elección Interina de Director Ejecutivo Adicional). Hasta 1963 se consideró que todos los votos, incluyendo abstenciones y votos en contra de gobernadores con facultad de electores, contaban a favor del nominado electo. Por lo tanto, sus votos como director ejecutivo eran iguales al n.º de votos de los gobernadores de todos los miembros capaces de participar en la elección, se hubieran abstenido o no, hubieran votado por o contra él. La razón que se daba de esto era que la elección interina buscaba lograr una correspondencia entre la fuerza de voto de los Directores Ejecutivos y el poder de voto de la membresía total. En 1963 se estableció que la abstención en una elección interina dentro de una ronda, incapacitaba para el voto en la otra ronda y no transfería los votos al electo.

La elección de un director ejecutivo adicional entre elecciones bianuales debe distinguirse de la Elección Extraordinaria verificada para elegir el sucesor de un director

CC. Int. 0.72

ejecutivo cuyo puesto queda vacante ses de 90 días antes del fin de su periodo<sup>14</sup>. Los gobernadores de los miembros que eligieron al anterior director ejecutivo -excepto el gobernador del miembro cuya cuota se incrementó hasta la 5a mayor, lo que lo faculta para designar director ejecutivo- están facultados para votar en la elección extraordinaria, en la que se requiere mayoría. Las abstenciones no afectan el resultado de la elección, pero se cargan a favor del elegido una vez obtenido este. Así: se pretende que el sucesor tenga la misma posición en la estructura de voto que su predecesor.

++Poder de Voto No Ejercitable en Directores Ejecutivos: Aunque cada miembro tiene asignado un determinado ng de votos tan pronto como se incorpora al Fondo, hay 3 circunstancias bajo las cuales los votos de un miembro no se reflejan en la fuerza de voto de ningún director:

a. Poder de Voto de Nuevos Miembros en Ausencia de Elección Interina.- Cuando un país que no da una cuota entre las 5 mayores se une al Fondo entre las elecciones bianuales de Directores Ejecutivos, los votos asignados al nuevo miembro no son votos que cuentan hacia la elección de ningún director ejecutivo, por lo que nadie los puede ejercer. Este fenómeno de entrada de nuevos miembros es común. La práctica ha consagrado el que el nuevo miembro designe a cualquier director ejecutivo de los ya electos o designados y que quiera aceptar, para cuidar de sus intereses<sup>15</sup>, frase que evita la referencia a la representación para ese nuevo miembro. De esta forma el director

14. Art. XII, a. 31f.

Ejecutivo cuida en forma informal de informar al miembro del desarrollo de las cuestiones en el Fondo y de comunicar las observaciones del miembro nuevo a los miembros de Directores Ejecutivos. En una Ley Reglamentaria (By-Law) se establece que, en caso de que en una reunión de Directores Ejecutivos se discuta un asunto que afecte al nuevo miembro -el órgano decidirá si es así-, este puede nombrar un representante que asista a la reunión.

El efecto de la entrada de un nuevo miembro en el Fondo entre las elecciones bianuales de directores ejecutivos como fue explicado antes, ha sido modificado por causa no del incremento de la fuerza de voto de un director ejecutivo que está ejerciendo un puesto, sino por una elección especial de un director adicional si el nuevo miembro no está enlistado en el Anexo A. Una de las consideraciones tomadas en cuenta para decidir si efectuar una elección interina ha sido el que los nuevos miembros que entran inter elecciones bianuales tenían un poder de voto combinado que era difícilmente comparable con la fuerza promedio de voto de los directores ejecutivos ya electos según el art. XII, s.3(b) (iii).

b. Abstención en la Elección de Directores Ejecutivos según art. XII.3(b)(iii).- La segunda de las tres situaciones en las que el nº de votos asignados a un miembro no es reflejado en el nº de votos que puede emitir cualquier director ejecutivo es aquella en que el gobernador asignado por el miembro se abstiene de votar en la última elección bianual. La práctica del Fondo lo

ha cambiado: Antes de 1950 (tercera eleccion bianual) las reglas para la eleccion de los directores ejecutivos segun el art. XII,3(a) (iii), establecian que si un gobernador designado por un miembro se abstenia en cualquier ronda, era inelegible para votar en cualquier ronda posterior, y sus votos no los podia ejercer ningun director ejecutivo. Pero si la abstencion era en la ultima de varias rondas, se tomaban sus votos como emitidos en favor del director electo en esa ultima ronda. Esto se basaba en la preferencia de que el numero de votos asignados correspondiera o igualara a la fuerza total de votos de los Directores Ejecutivos, para que todos los miembros se vieran envueltos en el proceso de las decisiones del Fondo. En 1950 las reglas de eleccion se cambiaron para aclarar que los votos de un gobernador se considerarían emitidos sin importar su abstencion en la ultima ronda, únicamente si esa ronda era la última de varias (no la única). En 1964 (10a eleccion bianual) se reforman nuevamente las reglas de eleccion; si un gobernador se abstiene de votar aun en la última de varias rondas, su abstencion tendria el efecto de una abstencion en una unica ronda. Tambien se establecia que un gobernador que se abstuyera en una ronda, seria inelegible para votar en rondas subsiguientes.

En el caso del art. XII,3(b) (iv), Naciones Americanas no facultadas para designar un Directorio: si un gobernador designado por ellas se abstiene en cualquier ronda, no está privado de votar en la siguiente ronda. Mas aun, si un gobernador se abstiene de votar, sus votos se consideran haber contado hacia la eleccion de uno de los directores ejecutivos electos por las

Naciones Americanas. (e) El poder de voto de los directores ejecutivos (Americanos) no podrá ser menor al poder de voto total de esas Naciones).

c. Votos Emitidos para un Nominado no Electo como Director Ejecutivo.- Hasta la decimotercera elección bianual (1970) de directores ejecutivos, nunca había habido una elección en la que el n.º de nominados excediera al n.º de directores ejecutivos a elegirse. Pero en una sola ronda, merced a los porcentajes mínimos y máximos requeridos para la elección, 11 fueron electos de los 12 propuestos. En esta elección se estableció que si un gobernador vota en la última ronda por un nominado no electo según el art. XII, s. 3(b) (iii), el miembro que designó al gobernador podrá designar a un director ejecutivo que haya resultado electo y que ejercera el n.º de votos que le correspondan a ese miembro. La designación debe hacerse antes de la fecha efectiva de la elección, que es aquella en que los elegidos entran en funciones.

El ejercicio del poder de voto y de la función de directores, se presentó desde el inicio como un problema. Gran Bretaña se oponía a directores ejecutivos de tiempo completo, pues decía que serían extraídos de los altos niveles oficiales de los países miembros y estarían obligados a cumplir tanto con su oficio en su país, como con la dirección ejecutiva. EU buscó por todos los medios el lograr establecer directores ejecutivos de tiempo completo. En el art. XII, s. 3(g) se señaló el compromiso: los Directores Ejecutivos ejercerán sus funciones en sesión



permanente en la oficina principal del Fondo (USA), y se reuniran cuantas veces lo requieran los asuntos del Fondo (GB)."

El problema que subyace a la relacion de los directores ejecutivos con los miembros que los eligieron o designaron, es que tanta libertad de accion y opinion tienen y que tanto obedecen a consignas nacionales o grupales. Las relaciones director ejecutivo-miembro que lo elige o designa, se dejan al arbitrio de cada Nacion. En Mexico son el Banco de Mexico y la Secretaria de Hacienda quienes resuelven lo que debe comunicarse y decidirse por el representante.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

3. Organización y Funcionamiento -  
11) Funcionamiento 3. El voto. - (continuación)

**+Mayorías y Quórum:** Art. xii. a. 5 (d): "Salvo disposición expresa en contrario, todas las decisiones del Fondo se tomarán por mayoría de los votos emitidos." Esta es la regla básica para decisiones tanto de la Junta de Gobernadores como de Directores Ejecutivos, para decisiones pertenecientes exclusivamente a la Cuenta Especial de Giro y para todas las otras decisiones. Esta regla se refiere a votos emitidos y no al poder de voto total, por lo que se toman en cuenta votos y no abstenciones.

Tanto en la Junta de Gobernadores como en Directores Ejecutivos, el voto solo lo puede emitir el titular o su suplente<sup>25</sup>. Gold menciona que el suplente del director ejecutivo no es electo, sino designado por el titular en razón de la confianza que debe inspirar el que comparte sus puntos de vista; en cambio el suplente del gobernador es electo por el país miembro<sup>26</sup>.

Ya sea que la regla aplicable a una decisión constituya la básica o cualquier otra, el requerimiento del quórum deberá observarse. Aunque es raro que un asiento este vacante en Directores Ejecutivos, el quórum que se pide es de una mayoría que exita no menos de 1/2 del poder de voto total. El quórum para cualquier encuentro de la Junta de Gobernadores será:

<sup>25</sup> O un suplente temporal que persiste la regulación secundaria; por ejemplo, indeterminado para la Junta de Gobernadores y válido entre 15 y 30 días hábiles en Directores Ejecutivos. Cfr. Ex-Parte 3, p. 410; C.F.F. Gold, op. cit. p. 110; art. xii. a. 2 (a), 3 (e).

mayoría que exita no menos de 2/3 del poder de voto total<sup>27</sup>. El quórum establecido para la reunión de Gobernadores se aplica también a los votos sin reunión. Solo la abstención por silencio se tiene como lugar vacío, pero la respuesta que afirma abstención cuenta para el quórum. Para las decisiones en la Cuenta Especial de Giro el quórum lo integraran solo gobernadores y solo directores que pertenecían a tales.

**Mayorías Especiales:** Algunas veces la producción de mayoría que se exige es el resultado de un compromiso táctico, más que lógico, entre aquellos que piden un gran porcentaje y los que buscan reducirlo. En otras ocasiones la mayoría adoptada concede al precedente existente en otra provisión.

**Mayoría del Poder de Voto Total:** Es posible bajo dos provisiones de los Artículos al suspender la operación de otras provisiones en el caso de una emergencia o del desarrollo de circunstancias imprevistas amenazando las operaciones del Fondo. Los Directores Ejecutivos están autorizados para terminar una suspensión en cualquier momento, y pueden decidir hacer esto por una mayoría del poder de voto total (mayoría simple), aunque la decisión para adoptar la suspensión inicial haya requerido un voto unánime en Directores Ejecutivos y aun así la suspensión se prorroga por decisión de 4/5 en Gobernadores<sup>28</sup>.

El precedente en los Artículos originales por el que una decisión podía ser terminada por una mayoría menor que la requerida para su adopción, fue seguido en un aspecto por las

<sup>27</sup>Se pide un mayor porcentaje en Gobernadores que en Directores Ejecutivos, por el carácter en mayor medida político de las decisiones de Gobernadores. Ltr. Gold. Co. cit. p. 120. 38.Art. XVI, 2.1.

reforzas relacionadas con d.e.g. Las decisiones para asignar d.e.g. son tomadas por la Junta de Gobernadores por una mayoría de 85% del poder de voto total. Se sintió que la cantidad asignada prescrita por una decisión no debía confirmarse si esa cantidad perdía el soporte de la mayoría.

Mayoría de 2/3 del Poder de voto Total: El Fondo "Directores Ejecutivos" tiene la facultad de publicar un reporte sobre las condiciones económicas y monetarias de un miembro que afecten la balanza de pagos de otros miembros. Para poder hacer esto se requiere una mayoría de 2/3 del total del poder de voto. La razón de esta mayoría está en que la publicación del reporte presionaría mucho al país en cuestión; también por esto, el Fondo no había utilizado hasta 1972 ese método formal de presión, sino que recurría a canales informales. Las medidas censuras de presión formal son raras en el FMI.

Mayoría de 3/4 del Poder de voto Total: Se requiere en 2 casos. 1. Para un cambio en los cargos periódicos pagaderos por un miembro por exceso de depósito de su divisa en el Fondo<sup>39</sup>. 2. Para alterar la tasa de remuneración en más de un 1% anual, que el Fondo paga sobre el monto en que el 75% de la cuota de un país miembro haya sobrepasado al promedio de las tenencias del Fondo en la moneda del país miembro<sup>40</sup>. Ambos casos se refieren a mayorías en Directores Ejecutivos.

Mayoría de 4/5 del Poder de voto Total: 1. Los artículos originales establecían que una cuota podía ajustarse

39, Art. V, § 8 (1) (2).  
40, Art. V, § 9.

por 4/5 del poder de voto total de Gobernadores. Incluyéndose en esto la revisión quinquenal de la cuotas. La Reforma (1a E) estableció esta mayoría solo para el ajuste particular de una cuota pedida por el miembro fuera de la revisión quinquenal.41

2. Por esta mayoría la Junta de Gobernadores puede decidir incrementar el nro de directores ejecutivos por elegirse si se adhieren al Fondo países no incluidos en el Anexo A.42. 3. Los Gobernadores pueden extender por 240 días una decisión de suspensión de Directores de solo 120 días43.

Mayorías del 85% del Poder de Voto Total.- Incluyen reformas y adiciones que se hicieron en la primera Enmienda. Todas las mayorías son respecto de decisiones de Gobernadores y se pueden presentar en 3 grupos.

1er Grupo, Derechos Especiales de Giro:

1. El Fondo decide para cada período básico si debe haber asignación de d.e.q. La propuesta a Gobernadores, quienes deciden por 85% del poder de voto total, se hace por Directores Ejecutivos por mayoría de los votos emitidos44.

2. El Fondo decide, con un procedimiento similar al de asignaciones, si que deba hacer una cancelación de d.e.q. para un período básico45.

3. Los Artículos proveen por una decisión «Standard» de la Junta de Gobernadores, según la cual la duración de un período básico será de 5 años, las asignaciones y cancelaciones «si se hacen»

41. Art. III, E. 2.  
42. Art. XII, E. 3(b).  
43. Art. XVI, E. 1 y 2; XIV, E. 1.  
44. Art. XII, E. 2 y 4.  
45. Art. XIV, E. 2(a), (c) y 4(a), (c), (d).

tendrán lugar a intervalos anuales, las asignaciones se basaran en las cuotas y las cancelaciones en las asignaciones netas acumulativas. En una decisión para cualquier periodo básico, el Fondo puede variar cualesquiera de estas características de la decisión (estándar). Todo lo anterior requiere 85% del poder de voto total<sup>46</sup>.

4. Una vez adoptada una asignación o una cancelación, solo se pueden alterar por causas supervinientes y con el acuerdo del 85% del poder de voto total.

5. Un participante en la Cuenta Especial de Giro puede utilizar sus d.e.g. para obtener divisas de otro participante en la misma Cuenta por mayoría de los votos emitidos en Directores Ejecutivos bajo las 4 formas prescritas por el art. XXV.B.2(b) (ii) que permiten las negociaciones directas entre los participantes, o por el 85% del poder de voto total de Gobernadores que prescriban formas adicionales de transacción<sup>47</sup>.

6. La modificación de las reglas sobre la reconstitución de d.e.g. (que se pueden usar totalmente para que mantengan un equilibrio con sus depósitos en oro y divisas según las reglas contenidas en el Anexo G, requiere de la misma mayoría<sup>48</sup>.

7. Los d.e.g. sólo pueden ser asignados a participantes en la Cuenta Especial de Giro, salvo casos específicos: de países no miembros del Fondo, de miembros no participantes en la Cuenta Especial y de instituciones que efectúen funciones de Banco Central para más de un miembro del Fondo. Estas excepciones sólo pueden ser tomadas por la citada mayoría en Gobernadores.

<sup>46</sup> Art. XXIV, sec. 2(a)-(c), 4(d).  
<sup>47</sup> Art. XXVII (a) (ii).  
<sup>48</sup> Art. XXV.B.2(a) Anexo G.

Segundo Grupo de Decisiones: Este Grupo esta "unificado bajo la tesis de que su impacto en la liquidez internacional es similar a ciertas decisiones involucrando d.e.g., lo que justifica el requerimiento de la misma mayoria necesaria para esas decisiones"<sup>49</sup>.

1. Para ajustes de cuotas derivados de una revision general, se requiere mayoria del 85% del poder de voto total. El ajuste puede ser solo de una cuota, o de todas. Este ultimo caso estrictamente es el que pide el 85%, pues afecta la liquidez global. Para ajustes por requerimiento individual se exige una mayoria de 4/5, que era la mayoria requerida bajo los articulos originales para la revision periodica general.

2. Si el incremento en la cuota resulta de una revision general, la mayoria requerida para una decision para reducir la porcion de oro de la subscripcion pagable por un miembro con bajas reservas monetarias es de 85%.

3. La decision para hacer cambios uniformes en la paridad de las divisas de todos los miembros (que cada miembro puede renunciar en un plazo de 72 hrs.) requiere la misma mayoria.

4. Segun los articulos reforzados, el poder de decidir la modificacion del valor oro de las reservas del Fondo esta reservado a la Junta de Gobernadores en su 85%. Segun los articulos originales los Directores Ejecutivos podian decidir lo mismo por mayoria de los votos emitidos, sometandolo a la consideracion de la Junta de Gobernadores, la que podia modificar la decision.

<sup>49</sup>Gold, op.cit., p. 141.

Ser Grupo de Decisiones: La razón de la mayoría para este grupo de decisiones está únicamente en la necesidad de una proporción alta del porcentaje de votos para su aprobación.

1. El poder para tomar decisiones de revisar o revisar y suplementar ciertas de las provisiones sobre recobras, se reserva a la Junta de Gobernadores en 85% del poder de voto total. Esas decisiones, sometidas a revisión y no a una instancia que requeriría la aceptación de 3/5 de los miembros y 4/5 del poder total de voto, tienen que ver con:

a. los límites de las recobras, que en los artículos originales eran fijados por las reservas constitucionales que no podían decrecer a menos de una cantidad igual a su cuota. En la primera Enmienda este límite de reserva constitucional se colocó en 150% de la cuota y se añadió otro: actualmente las recobras no podían exceder 25% de la cuota<sup>50</sup>.

b. respecto de los tipos de reservas o divisas en los que una recobra puede efectuarse.

2. En caso de que una decisión de Directores sea apelada, según los artículos originales se turnaba a Gobernadores, quienes daban el fallo final. Con la primera Enmienda se crea un Comité de Interpretación de la Junta de Gobernadores que busca por mayor independencia a la Junta, pues esta actuaba para revisar no solo a instancias de un miembro, sino según la recomendación de Directores Ejecutivos. Con la creación del Comité, la cuestión será aplicada por éste, teniendo Gobernadores la facultad de corregir<sup>51</sup>. Los redactores de la primera Enmienda no sabían si los límites funcionarían, por ello otorgaron poder a la Junta de Gobernadores para variarlos sin Enmienda.



la interpretación del Comité por 85% del poder total de voto.

Voto Unánime: Dos son las provisiones en que se adopta el voto unánime.

1. De los Directores para suspender ciertas provisiones por no más de 120 días en caso de emergencia o el desarrollo de circunstancias imprevistas que amenacen el funcionamiento del FondoSI.

2. En caso de una emergencia o del desarrollo de circunstancias imprevistas amenazando las operaciones del Fondo respecto de la Cuenta Especial de Giro, los Directores Ejecutivos por voto unánime pueden suspender por un tiempo no mayor de 30 días la operación de cualquier provisión relacionada con esa CuentaSI.

Parece extraño el que los Directores puedan suspender la operación de ciertas provisiones únicamente si se da el voto unánime, mientras que tienen poder en una emergencia de decidir simplemente por mayoría de los votos emitidos la liquidación del Fondo en caso necesarioSS. Se souce aquí que es más obvio cuándo se requerirá la liquidación, por esp se da mayor facilidad.

Aunque en la ONU el voto unánime consiste en que no haya voto opuesto, sin tomar en cuenta abstenciones ni ausencias, en el Fondo la unanimidad se da sólo si no hay abstenciones ni ausencias.

51. Provisiones sobre tasas de cambio, relaciones con no miembros y operaciones y transacciones de la Cuenta General. Art. XVI, §. 11a), 12a., Art. XVII, §. 1.  
52. Arts. XVI, §. 2; Art. XII, §. 2; Art. VIII.

#### \*Otras Cuestiones:

**Iniciativas:** En el proceso en que las decisiones son tomadas, los Directores Ejecutivos disciernen. ¿pero quién propone? Las decisiones de 1948 reconocieron que el Director Gerente y el staff tomarían la iniciativa de sugerir políticas particulares y problemas a consideración de Directores Ejecutivos. Las entidades le encomendaron, como principal oficial del Fondo, el proponer la asignación y cancelación de d.e.g. Antes de hacer cualquier propuesta, debe cerciorarse de que las condiciones de consistencia y amplio apoyo se den. "El requerimiento de amplio soporte es una expresión del deseo de los miembros de evitar la resolución de las cuestiones, particularmente las incómodas, por medio del voto"<sup>54</sup>. La armonía en las relaciones se vería afectada si la mayoría y la minoría se confrontaran a través del voto por el que la propuesta del Director Gerente fuera rechazada, aunque fuera con un 85%. Esto significa que el Director Gerente está constreñido a someter si existe el 85% necesario para apoyar una propuesta, sin que el voto se lleve a cabo. La propuesta de asignación o cancelación de d.e.g. no solo está circunscrita al Director Gerente, sino que esta la turna directamente a la Junta de Gobernadores, con la simple (concurencia) del voto mayoritario de Directores. Por ello el responsable de la propuesta es el Director Gerente.

**Forma y vocabulario de las Decisiones:** Las decisiones de la Junta de Gobernadores se toman regularmente sólo la forma de Resoluciones. Las que se toman en Directores

<sup>54</sup>Cfr. Gold, op.cit. p.177.

Ejecutivos constituyen tipos de "decisiones" más flexibles que las que toma este mismo órgano en los primeros años del Fondo. El Fondo pacta con los países miembros a través de los Acuerdos de Crédito Contingente (Stand-by Arrangements) y de las Cartas de Intención, las que serán analizadas posteriormente con mayor detalle.

El vocabulario que se usa en las Decisiones está afectado por el deseo de persuadir y no de imponer. Algunas decisiones se enfrentan con políticas generales del Fondo y tienen que ser formulaciones justas de compromisos delicados. Esta razón, y no el uso del inglés como único lenguaje de trabajo del Fondo, explica por que el acercamiento lapidario a las decisiones produce formulaciones rústicas como "the overriding benefit of any country" (el abastante beneficio de cualquier país).

#### Interpretación, duración y extensión de las Decisiones:

Los Directores Ejecutivos interpretan sus propias decisiones y provisionalmente las de la Junta de Gobernadores. Este último órgano interpreta en última instancia sus propias decisiones.

El Fondo podrá terminar o anular una decisión en cualquier tiempo, aún dentro del plazo de su vigencia. Este poder es un atributo inherente al poder de tomar decisiones, las cuales pueden tener un límite de tiempo de vigencia, ser válidas para un sólo acto o carecer de término o plazo al final del cual cesan de tener vigencia.

Hay una categoría de decisiones que puede ser terminada por

<sup>1</sup> 55.661d, op. cit. p. 104.

los miembros o por los participantes, como los Acuerdos de Crédito Contingente que son en beneficio de los miembros o los Acuerdos Internacionales en los que el Fondo puede ejercitar ciertos poderes teniendo, terminación, solo con el consentimiento de los otros participantes que son no miembros<sup>55bis</sup>.

¿Puede el Fondo reconsiderar una Reconsideración o reinterpretar una Interpretación según el art. XVIII? No puede hacerlo si tomamos en cuenta que la Junta de Gobernadores tiene la última palabra en las cuestiones del Fondo, y que la interpretación se establece para evitar la Enmienda. Sería curioso que solo la Enmienda fuera el recurso para las interpretaciones pretendidamente erróneas. Además, la finalidad del procedimiento de estabilidad a la jurisprudencia. Y aunque este último beneficio no se considerara, se tendría que tomar en cuenta el perjuicio de la falta de efectividad para las interpretaciones que atraerían las reinterpretaciones.

Por otro lado, las decisiones son actos jurídicos, sujetos a los principios generales de la ley. No se aplican retroactivamente si dañan a un miembro, pero sí si lo benefician.

Comités:

La Junta de Gobernadores no tiene poder expreso para designar Comités, pero los ha designado en numerosas ocasiones desde los primeros días del Fondo. Si hay provisión expresa en los Artículos para la designación de Comités por Directores Ejecutivos<sup>56</sup>, tal vez sobre la base de que era

<sup>55bis</sup> Por ejemplo en el Acuerdo de Préstamo en que hay 2 no miembros (2 Bancos Centrales).  
<sup>56</sup> Art. XII, e. 5 (d).

necesario esto para un órgano subordinado ejerciendo poderes que en su mayor parte le eran delegados por el órgano plenario. Así y todo, los Directores Ejecutivos prefieren estar involucrados en la toma de decisiones.

Desde la la Enseñanza existe un Comité permanente de Interpretación, dependiente de la Junta de Gobernadores, al que se turnan las interpretaciones hechas por Directores Ejecutivos y apeladas por algún miembro<sup>57</sup>. Hay una tensión entre el principio de que los miembros tienen poder de voto desigual en el Fondo y el principio de que en este Comité cada miembro tiene un voto. Se presenta así como el único órgano bajo los artículos, similar de otro órgano, en el que las decisiones no son determinadas por el voto ponderado. La razón está en que se encuentra inapropiado el voto desigual o otorgado para resolver cuestiones de interpretación. Este poder igual de decisión en el Comité de Interpretación está mitigado por el hecho de que sus decisiones puedan ser rechazadas por el 50% del poder de voto total en la Junta de Gobernadores y por el hecho de que la misma Junta -a la que compete establecer las mayorías requeridas para decisiones dentro del Comité- puede requerir mayorías especiales que dificulten la toma de decisiones.

#### **Algunos Efectos de Votos y Decisiones:**

una decisión de la Junta de Gobernadores o de Directores Ejecutivos es una decisión de un órgano de la Institución y, por lo tanto, de la Institución misma. La Decisión no lo es de los miembros o de la colectividad de miembros en algún sentido no

<sup>57</sup>Art. XVIII, (b).

institucional. Los artículos cuidadosamente evitan cualquier referencia a los gobernadores y directores ejecutivos como los «representantes» de los miembros<sup>28</sup>. Cuando los gobernadores o directores toman decisiones como la Junta de Gobernadores o Directores Ejecutivos, deciden como un cuerpo constituido por espaldas oficiales del Fondo<sup>29</sup> y no como representantes de los miembros que los designaron o eligieron. Mas aún, no se dice que un gobernador o un director ejecutivo este «del ng de votos de» un miembro. Este «del ng de votos asignados» a un miembro o el «ng de votos que confieren hacia su eleccion»<sup>30</sup>. Sin embargo, no depende exclusivamente del Fondo, como el Director Gerente y sus asistentes, quienes «deben su educacion totalmente al Fondo y a ninguna otra autoridad»<sup>31</sup>. El hecho de que un gobernador o un director ejecutivo no deba su educacion totalmente al Fondo implica por que su posicion en conexcion con una decision del Fondo tiene efectos extramuros, al explicar esa posicion al Congreso o Parlamento u otros cuerpos y al verse envuelta la opinion pública. Esto mas bien sucede en Directores Ejecutivos que esta en sesion continua y es responsable de las operaciones generales del Fondo<sup>32</sup>.

Si un gobernador o un director ejecutivo vota por una decision, el miembro o miembros que lo designaron o eligieron no están obligados por la decision a causa del voto a favor. Igualmente, su abstencion en una votacion o su voto en contra de una decision no lo eximen del efecto de la decision. Aun bajo

<sup>28</sup> Art. 211, s. 3(1)(i) Py-Laws s. 19.  
<sup>29</sup> Titulo del art. 12, s. 6.  
<sup>30</sup> Art. 211, ss. 2(a) y 3(1).  
<sup>31</sup> Art. 211, s. 4(c).  
<sup>32</sup> Cf. Bold, op. cit. pp. 77-107.

circunstancias excepcionales en las que el n<sup>o</sup> de votos asignado a un miembro no esté reflejado en la fuerza de voto de ningún director ejecutivo, las decisiones de Directores Ejecutivos se aplican al miembro tanto como a otros miembros. Una decisión con respecto a un miembro en particular y las decisiones afectando a miembros en general son obligatorias siempre fueron tomadas por la Junta de Gobernadores o por los Directores Ejecutivos como un órgano del Fondo con la mayoría necesaria y de acuerdo con el procedimiento adecuado, y no a causa de la manera en que los votos sean emitidos o no emitidos por gobernadores o directores ejecutivos en lo individual.

En los encuentros de Directores Ejecutivos se pone de manifiesto si el said miembro que lo eligió o designó está o no de acuerdo con lo debatido. El efecto legal es el mismo si el director ejecutivo expone sus propios puntos de vista o los del miembro. Las decisiones tomadas correctamente obligan a los miembros sin referencia a lo que precedió a esas decisiones en la emisión de votos o la atribución de puntos de vista.

Si una decisión crea una opción para un miembro de apartarla o no, no estará el miembro constricto a actuar a causa de que el gobernador o director ejecutivo designado o electo por él haya votado a favor, y esta es la posición legal aun si, al votar el gobernador o director ejecutivo explicaron que el miembro estaba a favor de la decisión. Ejemplo: el ajuste de cuotas. Si habiendo sido recomendados Directores Ejecutivos, la Junta de Gobernadores lo aprueba, el ajuste de la cuota no se puede ~~efectuar~~ efectuar sin el consentimiento del miembro(s).

También en relación a los d.e.g.: la manera en que un gobernador vota en la Junta de Gobernadores no tiene efectos legales para el miembro que lo designa más allá del efecto de la decisión misma. Una decisión para asignar d.e.g. solo puede ser tomada si los gobernadores teniendo al menos 80% del total del poder de voto de los participantes en la Cuenta Especial de Giro, votan a favor de la decisión. Un participante puede prevenir las asignaciones que serán hechas para él de acuerdo a la decisión, si se reúnen 2 condiciones: que su gobernador no vote en favor de la decisión (voto en contra o abstención), y que el participante notifique al Fondo por escrito, antes de la primera asignación bajo la decisión, que no desea recibir ninguna asignación bajo esa decisión<sup>4</sup>. La razón está en que cuando una decisión ha de ser tomada respecto de la asignación de d.e.g., los gobernadores deben saber que participantes recibirán asignaciones, porque la obligación de aceptarlas en operaciones y transacciones está expresada como un múltiplo de las asignaciones acumulativas netas. Si un gobernador vota en contra de la decisión o se abstiene, el miembro que lo designa puede decidir recibir asignaciones y puede recibir las simplemente no dando noticia al Fondo de que opta por retirarse de la asignación.

Cuando un país se adhiera al Fondo, deposita un documento estableciendo que ha aceptado los Artículos del Convenio de acuerdo con su Legislación y que ha tomado todas las medidas necesarias para favorecer el cumplimiento de las obligaciones bajo los Artículos. Lo mismo cuando participa en la Cuenta

<sup>4</sup>Art. 43(V), p. 2187.



Especial de Giro. Puesto que el art. XVIII establece el procedimiento exclusivo para decidir cuestiones de interpretación que surjan entre un miembro y el Fondo o entre miembros, las obligaciones bajo los Artículos que un miembro se compromete a cumplir son las obligaciones como sean interpretadas según el citado artículo XVIII y son obligaciones que el país en cuestión deberá hacer cumplir por sus agencias fiscales, secretarías de gobierno o cortes. En las secciones 1a) y 10a) de este mismo artículo se establece que cualquier cuestión sobre interpretación de las provisiones de los Artículos que surja entre cualquier miembro y el Fondo o entre cualesquiera miembros del Fondo, "será sometida a Directores Ejecutivos para su decisión", pudiéndose obtener la revisión de esta decisión en el Comité de Interpretación de la Junta de Gobernadores por cualquier miembro; pero si la cuestión pertenece exclusivamente a la Cuenta Especial de Giro, solo un participante en esa Cuenta puede pedir que sea sometida a la Junta de Gobernadores. El poder de interpretación de los Artículos cuando las cuestiones surgen entre las partes consideradas en la provisión, es interno y en ningún momento del procedimiento establecido para la interpretación de los Artículos se recurre a algún tribunal fuera del Fondo.

En vista de la gran diversidad de sistemas legales de los miembros, es imposible decir con certeza que todas las acciones legales necesarias han sido tomadas para asegurar que la interpretación de una obligación según el art. XVIII oblige a las autoridades locales según su Ley Interna. Algunos miembros, como Brasil, han dado fuerza de Ley a la totalidad de los Artículos. 25-ART. XVIII, B. 101.

Otros han considerado necesario bajo sus Constituciones el legislar solo respecto de disposiciones particulares de los Artículos y estos miembros no han tomado ninguna acción en especial respecto del art. XVIII. La ausencia del efecto obligatorio es una deficiencia en la Ley Interna que no excusa al miembro ni le disculpa de corregir la deficiencia en cualquier manera apropiada según su legislación.

Como palabras que cierran lo respectivo al funcionamiento del Fondo a través del voto, citaremos al autor que nos guió en todo este recorrido: "el Fondo es una entidad que en Derecho Internacional es distinta de sus miembros, y los miembros tienen derechos contra ella y obligaciones hacia ella"<sup>66</sup>. Pero el Fondo se guía por el sentir de sus miembros. "La complejidad de las provisiones legales sobre votos y decisiones está matizada por la simplicidad de la práctica"<sup>67</sup>, puesto que no se recurre al voto más que por cortesía, atendiendo a la real disparidad de las cuotas, la cual los países con grandes poderes de voto son precavidos en usar y los países con poco poder son precavidos en oponer por cuestiones insubstanciales.

<sup>66</sup> Gale, op.cit. p. 217.  
<sup>67</sup> Ibidem.

IIIb. Cuestiones de Funcionamiento  
relacionadas con el Código de Estructura Monetaria.

Uno de los propósitos de los Artículos que giran al Fondo en todas sus decisiones es "promover la estabilidad de cambios, mantener acuerdos ordenados de cambio entre miembros y evitar la depreciación de cambio competitiva"<sup>68</sup>. Acenunciándose en el art. IV, s. 4(a) que "cada miembro se compromete a colaborar con el Fondo para promover la estabilidad cambiaria, para mantener acuerdos ordenados de cambio con otros miembros y para evitar alteraciones de cambio competitivas."

El principio básico en el que descansan los artículos sobre valores de cambio es que el miembro debe buscar y obtener la aprobación del Fondo para el valor de cambio de su divisa. Esto es una revolución, al reconocerse que los valores de cambio afectan a la comunidad de Estados "que pertenecen al Fondo" (aunque obviamente no solo a estos) y no corresponde únicamente a la soberanía de cada Estado el determinarlos.

Cada miembro debe establecer su paridad fija en términos oro o refiriéndose al dólar norteamericano<sup>69</sup>, manteniéndose esa paridad dentro de ciertos límites o márgenes cuando el país negocie con otros miembros; obligación inexistente si el otro país no es miembro. Hay ocasiones en que el país puede recurrir a un cambio de paridad, siempre que las dificultades en su balance de pagos sean por "desequilibrio fundamental"<sup>70</sup>. Las medidas utilizables para esto pueden ser discutidas, dándosele

<sup>68</sup> Art. I, s. 11.  
<sup>69</sup> Arts. 2A, 3, 4; IV, ss. 1, 3, 4(b).  
<sup>70</sup> Art. IV, s. 5.

en este caso preponderancia a las opiniones del país involucrado. Solo el miembro puede proponer un cambio en su paridad<sup>71</sup>. protegiendo así su libertad; si el Fondo no está de acuerdo, se posibilita al país poner en efecto la paridad que desahucia la Institución, no obstante la oposición de esta. La Ley no conceptúa esto como una violación, sino como razón para que el Fondo pueda aplicar las sanciones por incumplimiento de obligaciones, hasta que el Fondo decida lo contrario<sup>72</sup>. Las reglas de los Artículos no solo buscan la paridad fija y estable, sino los valores unitarios, salvo excepciones transitorias. El introducir valores múltiples de cambio requiere la aprobación del Fondo<sup>73</sup>.

Como se ha dicho, la paridad se expresa en términos oro o en términos de dólares norteamericanos. "obviamente, si el miembro negocia en oro a precios que no corresponden con su paridad, el efecto será minar la paridad y producir inestabilidad"<sup>74</sup>, por lo que los artículos colocan en los miembros la obligación de negociar en oro a precios que respeten la paridad: "los miembros no deben comprar oro a un precio superior a la paridad más el margen prescrito por el Fondo, o vender a un precio menor a la paridad menos el margen"<sup>75</sup>. Lo cual es extraño: se prohíbe adquirir con un premio y vender con un descuento, lo que implica que los miembros pueden vender con premio y adquirir con descuento. Lo último, aunque no prohibido,

71. Art. IV, s. 5(b).

72. Art. IV, s. 6.

73. Arts. VIII, s. 3; IV, s. 2.

74. Gold, Int. International Monetary Fund and International Law, p. 14.

75. Art. IV, s. 2.

puede producir tanta inestabilidad como lo prohibido. Aunque entre miembros, lo que parece permitido, esta en realidad prohibido: si un miembro vende oro con un premio, el miembro adquirente estaria adquiriendo oro pagandolo mas un premio, violando lo establecido. Y si un miembro compra oro con descuento, el miembro vendedor vende con descuento y violando lo establecido.

La divisa de un miembro es "convertible" si el miembro informa al Fondo de que esta preparado para aceptar las obligaciones del art.VIII,ss.2,3 y 4 (obligaciones de evitar restricciones a los pagos corrientes, de evitar practicas monetarias discriminatorias y de la convertibilidad de saldos en poder de otros países miembros). En la seccion 2(a) el miembro se compromete a que, a menos de que se sirva de los acuerdos transitorios del art.XIV o de la aprobacion del Fondo, no impondra restricciones para pagos y transferencias en transacciones corrientes internacionales. La obligacion no se extiende a transferencias de capitales. Los miembros tienen libertad de restringir transferencias internacionales de capital siempre que no resulten en un indebido retraso u otra restriccion de pagos y transferencias para transacciones corrientes<sup>76</sup>.

En la seccion 4, si un miembro A tiene saldos de la divisa de otro miembro B y estos saldos son los credits o intereses de transacciones corrientes, o la conversion de saldos se necesita para hacer pagos por transacciones corrientes, A puede presentar

<sup>76</sup>Art.XIV, s.2;art.XII(a).

<sup>77</sup>Art.VI, s.3. Los articulos dan una definicion y caracterizacion de las transacciones internacionales corrientes en el art.XIII.

estos saldos a B y B deberá adquirirlos con la divisa de A o con oro. Debe notarse que B no debe convertir los saldos que A tiene de su divisa sin usar los recursos del Fondo, pues adquirir del Fondo divisas de A para comprarle a este las de B, aumenta la capacidad de A para adquirir del Fondo otras divisas y disminuye la de B. La convertibilidad de los saldos que A posee puede restringirse como política aprobada por el Fondo para limitar transferencias de capital.

La convertibilidad prescrita por el art.VIII, s.4 le da opción al miembro de usar oro para convertir saldos de su divisa hebdos por otros miembros. Esto lleva a considerar más explícitamente la función del oro en el orden legal de los artículos. En el primer aspecto, los valores adoptados no deben variar en negociaciones entre el país y otro miembro, sino solo en el margen permitido<sup>78</sup>. Si un miembro en forma libre compra y vende oro para la ejecución de transacciones internacionales a un precio consistente con los Artículos, se considera que está haciendo todo lo posible para mantener el valor de su divisa en términos oro, por lo que no necesita aplicar otra medida.

El otro aspecto es el de la compra de su divisa por oro o la entrega de su divisa a cambio de oro. Si esto último no lo hace directamente el país, toca al Fondo proveer al que necesita esa divisa a cambio de oro y luego completar el hueco con monedas del emisor (sin opción para este) a cambio de oro<sup>79</sup>.

<sup>78</sup>Art. IV, s.4 (b).  
<sup>79</sup>Art. V, s.2.

Los miembros deben evitar acuerdos discriminatorios en conexión con pagos y transferencias para transacciones internacionales corrientes, excepto si son autorizados por el Fondo. Y no solo entre miembros, sino entre un miembro y alguien ajeno, pero que afecten a otro miembro.

Las Reservas del Fondo se pueden constituir por las operaciones del Fondo y por las suscripciones. Cuando un miembro se adhiere al Fondo se le asigna una cuota fija expresada en dólares USA, que no es inmutable (solo mutable con consentimiento del miembro) y que es la base de los derechos y obligaciones de los miembros. Normalmente 25% es en oro y 75% en la divisa del país miembro. "Los recursos resultantes de suscripciones y operaciones del Fondo son de la absoluta propiedad del Fondo y ningún miembro tiene ninguna propiedad sobre ellos"<sup>80</sup>. Esto es cierto a pesar de la facilidad y seguridad con que, en ciertas circunstancias, se tiene acceso a los recursos del Fondo, por ejemplo en el «Trustee Grant».

Otro efecto de la cuota es dar la medida de la ayuda financiera que puede obtenerse del Fondo en dificultades que se espera no excedan de 3 a 5 años. El miembro termina el uso de los recursos del Fondo readquiriendo del mismo su propia divisa con oro o con divisas convertibles de otros miembros. "Una venta de la divisa de un miembro operará como una descarga proporcional de la obligación de ese miembro a readquirir precisamente en la misma forma que si hubiera readquirido"<sup>81</sup>. Estrictamente no se

<sup>80</sup>debe hablar de "créditos" otorgados por el Fondo, ni de "deuda"  
<sup>80</sup>Gold.op.cit.p.23.  
<sup>81</sup>Ibid.p.23.

al país que tiene que readquirir su divisa, ni de acreedor a aquel del cual se hizo un uso nulo de sus divisas por el Fondo. Es, señalara Gold, simplemente una terminología legal inadecuada, inexacta, pero no hay otra mejor<sup>82</sup>.

Los acuerdos Constantino-Pozo o acuerdos de crédito contingente, "consisten esencialmente en una declaración por el miembro de las directrices y políticas que cree que puede seguir, con mayor o menor precisión en el establecimiento de cada una de ellas. Habiendo recibido esta declaración y encontrándola satisfactoria bajo las políticas del Fondo, este decide poner una cantidad fija de sus recursos disponibles"<sup>83</sup>. Ciertamente es un acuerdo consensual, pero no va más allá de la autoridad del Fondo para permitir el uso de sus recursos y constituir un acuerdo internacional independiente.

Finalicemos este apartado de las Reservas del Fondo anotando que este puede allegarse recursos, a más de cuotas y suscripciones, vendiendo sus stocks de oro, adquiriendo préstamos y -desde la primera Emisión- a través de sus operaciones con los Derechos Especiales de Giro<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> [OIG.O-24.

<sup>83</sup> [OIG.O-25.

<sup>84</sup> Cfr. Resp.EMI y Banco Mundial, pp.53-54.



#### 4. Evolución.

Tanto la Primera como la Segunda Entendidas al Convenio Constitutivo del Fondo se presentan como hitos en la disputa original entre el Plan Keynes y el Plan White sobre qué se puede aceptar como dinero o medio de pago internacional y como regular su cuantía. Ambas marcan, en oposición al Convenio Constitutivo que se inclinaba por el Plan White, un giro hacia la postura keynesiana que proponía tanto el que la Unión de Compensación (Clearing Union) creara con el Bancor su propia moneda, como la desdramatización de la economía internacional mediante la reducción paulatina del papel del oro como patrón de cambios. Lo mismo la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG), de facto desde 1962 y de iure desde la Primera Reforma (aprobación 1968, entrada en vigor 1971), como la negativa norteamericana de 1971 ante la obligación de cobertura-oro de la emisión de dólares y que condujo a la Segunda Entendida (1976, 1978) o Reforma, pueden verse en ese sentido general.

Si bien la Primera Entendida -cuyo punto cronológico de arranque puede fijarse a partir de las propuestas del presidente Kennedy en 1961 para la creación de un nuevo mecanismo que incrementara la liquidez internacional en forma distinta de la de la producción de oro y de la de las monedas de reserva<sup>85</sup>- puede verse todavía como dentro del marco formal del Fondo como

<sup>85</sup> Cfr. Ramón Taxares, Estructura Económica Internacional, Alianza Universidad, Madrid 1964, p.74.

Institucion del Gran Monetario Internacional<sup>86</sup> y como colofon de la recuperacion y crecimiento europeo y japonés para quienes como Gold "el objetivo principal de (esa) primera reforma (fue) reconocer la pujanza economica y financiera de los países miembros del Fondo que integran la Comunidad Economica Europea (CEE) mediante las enmiendas... que exigen una mayoría del 85% de la totalidad de los votos para adoptar determinadas decisiones"<sup>87</sup>, la Segunda Enmienda se presenta en cambio como el derrumbe del sistema de paridades fijas y de los principios de Bretton Woods que postulaba hasta ese momento el FMI.<sup>88</sup>

11 La Primera Enmienda, en forma general, "se presentó como un documento conteniendo dos series de disposiciones: las unas... concerniendo a cambios aportados a los Estatutos y a la practica del Fondo, sufriendo é de los 20 artículos

<sup>86</sup> A pesar de los detractores que con razon afirmaban que el FMI no funciona durante los primeros 10 años de vida, ante el hecho de que los controles de cambio, los acuerdos bilaterales y los tipos de cambio múltiples que pretendia combatir continuaran proliferando en las relaciones económicas entre muchos países, incluidas las de Europa occidental en razon de las necesidades que imponía el proceso de reconstrucción europeo y japonés hasta 1952.

<sup>87</sup> Gold, Joseph, Reforma del Fondo, FMI, Washington D.C., 1970, p. 60.  
<sup>88</sup> Para Williamson un Sistema Monetario Internacional (SMI) se puede caracterizar por las disposiciones hechas en 2 áreas: convertibilidad de mercado, (la habilidad del sector privado para convertir una divisa en otra, por oposicion al derecho de la autoridad monetaria a convertir una divisa de reserva en otro activo de reservas). Regimen de tipo de cambio (obligacion de mantener el valor de la divisa dentro de un margen estrecho). Ajuste de Balance de Pagos. Activos de Reserva (políticas de trazo de oro, de trazo de credito, de DDB) y la Direccion Monetaria Internacional (promocion de la cooperacion monetaria internacional). Segun este autor no toda la estructura se reintegró en los 70's. Las disposiciones sobre la convertibilidad de mercado y la Gestion Monetaria Internacional sobrevivieron. Cfr. Williamson, John, The Failure of the World Monetary Reform, 1971-1974, N. Y. University Press, 1977, pp. 120.

iniciales modificaciones...Las otras...trataron del establecimiento de una facilidad fundada sobre los DEG: para esto se añadió un artículo introductorio y 12 nuevos numerados del I al IXII, lo mismo que 4 Anexos del F al I<sup>o</sup>89.

Por lo que respecta al primer grupo de ensayos, el calificativo de "reformas" parece ser muy amplio. En cambio, las disposiciones relativas a los DEG sí parecen justificar el adjetivo. Por nuestra cuenta y por razones de brevedad, nos referiremos exclusivamente al segundo grupo de reformas.

El Plan White fue modesto en sus objetivos para suplementar la liquidez internacional al prever solamente la creación de un pool de divisas y oro del que los países pudieran obtener cantidades limitadas. Hacia 1960 Triffin anotaba en su libro *El Oro y la Crisis del Dólar* que la demanda de reservas estaba creciendo más rápido que el suministro de oro, por lo que emergería una limitación en la liquidez internacional si es que los EU no continuaban con su déficit de balanza de pagos que suministraba reservas adicionales en forma de dólares; en 1963 el Grupo de los 10 aceptó la creación de un nuevo activo de reserva llamado "Derechos Especiales de Giro" (DEG). "La palabra española <giro> -decía Machino señalando que el término en este idioma revelaba mejor la naturaleza de la figura- sugiere la transferencia de una cuenta a la otra..."<sup>90</sup>.

Este nuevo activo y unidad de cuenta, cuya naturaleza procuraremos desentrañar en lo sucesivo, venía a complementar las

Dr. Carreau, Dominique, *Le Fonds Monétaire International*, Librairie Armand Colin, Paris, 1970, p. 222.  
90. Williamson, Op. Cit., pp. 25-26.

formas de asistencia financiera ya existentes, como eran la de servicios y la de transferencia de recursos de fondos administrados<sup>91</sup>. Los llamados servicios financieros del FMI fueron las primeras y las importantes operaciones de apoyo a las naciones con problemas de balanza de pagos...Las operaciones se efectúan de acuerdo al monto de la cuota (calculada con base en el ingreso nacional, el nivel de las reservas internacionales, el monto de su comercio exterior y su relación con el producto) y son realizadas por tramos del 25%, el primero de los cuales se designa «tramo de reserva» (antiguamente «tramo de obra») y los 4 siguientes reciben el nombre de «tramos de crédito»<sup>92</sup>. En la práctica del Fondo los tramos distintos del tramo de obra han sido denominados «tramos de crédito» porque en un principio las cobras que le era posible hacer a un país miembro dentro de ellos, necesariamente sobrepasaban la contribución económica que el mismo país había hecho al Fondo...El primer tramo de crédito se llama «de liberalidad», exigiendo los siguientes «considerable justificación»<sup>93</sup>. Ante dificultades en su balanza de pagos, un país miembro puede utilizar el tramo de reserva y el primer tramo de crédito sin ningún requisito específico...lo que no se aplica para el giro de los 3 tramos de

<sup>91</sup> Los DEG participan de la condicionalidad aplicada a los «tramos de crédito» contingentes asignados a través de los servicios financieros, pero se distinguen de estos al no ser una compra directa de divisas, sino a través de una decisión o «acuerdo» por el cual el Fondo asegura a un miembro que puede comprar las monedas de otros de sus miembros durante un plazo específico y hasta por una cantidad determinada. La Segunda Comisión parece modificar ese aspecto indirecto de la compra Cir. Gold, Jason, *op. cit.*

<sup>92</sup> Cir. Beer, Honick, et al., *FMI y Banco Mundial*, pp. 45-46.

<sup>93</sup> Gold, *Reservas Especiales de Giro*, p. 12.

crédito superiores<sup>94</sup> cuya apropiación está sujeta a la de sus políticas económicas (créditos stand-by o contingentes).

A pesar de la adición de 12 nuevos artículos que en la Frisera Enmienda hacen referencia a los DGS, el «Acuerdo» por el que estos son otorgados carece de estatuto propio. No obstante esto, el Acuerdo de DGS ha llegado a constituir el instrumento principal por el que el Fondo hace asequibles sus recursos y por el que implementa sus políticas bajo la exigencia de la condicionalidad. El Fondo concede un acuerdo de DGS a un país miembro después de las negociaciones entre éste y la misión que el Fondo envía, la que procura que se preparen versiones tanto del acuerdo de derechos de giro como de la conocida como Carta de Intención en la que el país miembro establece sus objetivos de política económica a cumplir apoyado por el crédito contingente.

La cuestión jurídica que quedara pendiente hasta el siguiente capítulo consiste en saber si el Acuerdo de DGS y la Carta de Intención constituyen un Convenio Internacional entre el Fondo y el país miembro por la forma en que obliga a este a aplicar las políticas consignadas en el documento.

Por lo que respecta a la naturaleza de los DGS, estos fueron definidos inicialmente con relación a un peso en oro de 0.888 g., de donde les vino el nombre de «pesos oro», aunque confundía al sugerir que los DGS eran pesos moneda antes que entradas de computadora<sup>95</sup>. Los DGS son simples partidas contables de una

<sup>94</sup>Basar, G., cit., p. 46.

<sup>95</sup>Cfr. Williamson, John, G., cit., pp. 25-26.

cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota del Fondo... (que no pueden ser utilizados en la compra de bienes y servicios) no sino para transferir divisas de una cuenta a otra. A partir del primero de Julio de 1974 su relación con el oro se acabó. Los DEG fueron definidos en función de una canasta de 16 monedas elegidas en razón de su representatividad y, ellas mismas, ponderadas. Estando flotantes todas estas monedas de referencia, los DEG devienen ellos mismos flotantes, inestables. Por lo que se llega así a la situación paradójica en la que el petrodólar, el numerario del Sistema Monetario Internacional (SMI) no posee valor intrínseco. Para ausentar la confusión, notemos que el Fondo ha recibido el poder de modificar la definición de los DEG.

"La naturaleza de los DEG no deja de ser desconcertante. Una vez poseen las características de una moneda nacional (no son reembolsables en razón del 70% de su valor nominal), en tanto que en otras ocasiones aparecen como un crédito (en la medida en que pueden ser reembolsables con concurrencia del 30% de su utilización). Comparado con las divisas nacionales, los DEG son unas veces superiores (presentan más estabilidad) y otras veces inferiores, su uso está limitado también ratione aeternae y ratione personae. En comparación con el oro, los DEG presentan ciertas ventajas (son portadores de interés) y ciertas desventajas (no pueden ser objeto de almacenamiento privado). En resumen, los DEG constituyen una verdadera moneda ficticia internacional para el uso exclusivo de los Estados ; de las

<sup>76</sup> Te. Teóreas. Op. cit., pp. 75-76.

Instituciones Internacionales<sup>97</sup>.

11) Segunda Etapa. -

Como nuevo mecanismo que buscaba permitir una liquidez semiautomática controlada por el FMI (leese EU) sin recurso al oro o a las monedas tradicionales de reserva (Libra y Dólar norteamericano), los DGB eran en el fondo un intento para evitar el desprestigio internacional que para los EU acarrearía la devaluación del dólar frente a la revaluación del oro, del Marco Alemán (DM) y del yen japonés<sup>98</sup>. Desde 1950 el FMI se vio inundado por grandes masas de dólares provenientes de las inversiones de empresas multinacionales norteamericanas y de los gastos militares vietnamitas, de forma tal que hacia 1971 había cerca de 62 400 millones de dólares fuera de los EU, frente a unas reservas de 10 500 millones de dólares en oro en el fuerte Knen. La supresión de la obligación de cobertura oro en la emisión de dólares por EU, junto con las devaluaciones de la libra y del franco francés en 1947 y 1949 respectivamente y la revaluación del DM en 1949 constituían el escenario a cuyo espectáculo final -el anuncio presidencial norteamericano del 15 de agosto de 1971 de la inconvertibilidad del dólar- asistiría el director general del FMI a través de la televisión situada en la oficina del Secretario del Tesoro norteamericano. Anecdotas que simboliza el pobre papel del FMI en la política monetaria internacional<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Carreau, Colin, *op. cit.*, Droit International Economique, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1970, p. 207.  
<sup>98</sup> Baer, *op. cit.*, p. 42.  
<sup>99</sup> Cfr. *ibidem*, *op. cit.*, pp. 62-83; Baer, *op. cit.*, p. 42.

Las devaluaciones del dólar de dic. de 1971 y de feb. de 1973 que condujeron a la fijación de algunas monedas y a la concesión ante la liquidación de reservas metálicas por parte de los bancos centrales que llevaba a eliminar la "enajena" revaluación del oro, representaron golpes serios a dos de los principios básicos del sistema de Bretton Woods: la estabilidad de cambios y el patrón oro. Los abusos de EU respecto de los acuerdos que dieron nacimiento a dicho sistema, habían imposibilitado cualquier reajuste. En nov. de 1973 la firma británica N.H. Rothschild & Sons estableció para sus emisiones y créditos en el seno de la CEE una unidad de cuenta con base en una cesta de las nueve monedas del área, serena vulnerable a las oscilaciones del oro o del dólar y que constituyó el antecedente de lo que el FMI adoptó en junio de 1974 para fijar el valor de los ECU. Este convenio fue el que orillo a los EU a pedir la aceleración de los trabajos de reforma del SMU.100

El bosquejo y la discusión de la Segunda Entienda corrió a cargo de un Comité de Reformas de la Junta de Gobernadores compuesto por 20 personas responsables política y oficialmente en los países electores. La negociación de las reformas abarcó de sept. de 1972 a jun. de 1974 en que se presentó el reporte Lineamientos de la Reforma, a los que siguieron un diluvio de bosquejos, nuevos bosquejos y excursos explicatorios hasta marzo de 1976. "Si bien la Primera Entienda, al aprobarse, pudo vincularse a los Artículos Originales en una forma parecida a un

100. Cfr. Tamames, Op. cit., pp. 82-83.



Tratado por separado, sin requerir cambios mayores en las Provisiones Originales, la Segunda Enmienda, aun cuando menos excitante intelectualmente, fue mas compleja porque consistio en una antología de proyectos sin un tema unificador... infiltrando a los artículos como totalidad<sup>101</sup>.

Si una pregunta cuales son los más importantes aspectos de la segunda Enmienda, pocos observadores dejarán de mencionar las disposiciones en materia de cambio. Al legalizar la libertad de los miembros para elegir sus condiciones de cambio, incluyendo la flotación, la segunda Enmienda representa un completo alejamiento del aspecto central de los artículos originales: el sistema paridad-oro. Ya a nivel Dirección General del Fondo se había criticado el sistema de paridades en función de la necesaria confidencialidad que debía acompañar las decisiones gubernamentales en la materia y de los <traumatismos> financieros y políticos que todo cambio de paridad ocasionaba. Así pues, el régimen de flotación adecuaba el derecho a los hechos, caracterizándolo con la palabra flexibilidad<sup>102</sup>.

Participando también del carácter central se encuentran como innovaciones radicales en el SM las disposiciones relativas a la adición del precio oficial del oro, la eliminación de éste como denominador en los arreglos de intercambio, la enajenación de las obligaciones del Fondo y de los miembros para transferirlo o recibirlo según los artículos y la disposición y venta de parte de las reservas del Fondo en ese metal (ej. el resate de 25

101. Gold, Joseph, The Second Amendment of the Fund's Articles of Agreement, pp. 1-34.  
102. Cfr. Jbidem! Carreau, Op.cit., p.289-292.

millones de onzas de oro en 1979-1980) para beneficio de su Fideicomiso, que conducían todas ellas en su conjunto al abandono relativo del oro como patrón monetario.

Comparando las reformas adoptadas con las que se esbozaron en el borrador, la Segunda Enmienda es adscrita por incompleta. Algunas de las cuestiones fundamentales para el Comité de los Veinte no fueron reguladas: Nada sobre la creación y el control de la liquidez internacional. Nada sobre el proceso de ajuste de las balanzas de pagos (particularmente la simetría de las obligaciones de los países excedentarios y deficitarios). Nada sobre los movimientos de capital. Nada sobre la transferencia de recursos reales a los países en vías de desarrollo (en particular el antiguo problema de la relación entre los CEE y la ayuda al desarrollo). Esta Segunda Enmienda realiza un ligero *«toilettage»* de los Estatutos del FMI de 1946, pero está lejos de constituir un *«nuevo Bretton Woods»*<sup>103</sup>.

### 5. Balance Provisional

Poco después de la Segunda Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI el tratadista francés Dominique Carreau se preguntaba sobre el rol y el porvenir de esa institución. El Balance en general indicaba que el Fondo había funcionado satisfactoriamente hasta 1960, pero no sin la ayuda que significó la liquidez inmediata de los fondos del Plan Marshall distribuidos entre los

<sup>103</sup>Carreau, *Op.cit.*, pp.265-266.

países europeos, sin la cual no se podrían haber esperado a conservar las reglas del Organismo. De hecho, hacia la fecha en que el maestro Carréau publicaba su Manual sobre Derecho Internacional Económico (1978), los recursos del Fondo habían experimentado una significativa disminución: si una quincena de años antes representaban el 10% del comercio mundial, hacia 1978 constituían menos del 5%. Esta reducción relativa en los recursos afectaba la eficacia del papel del Fondo en su función tradicional de ayuda a los miembros en dificultades de pagos, con el aparente eclipse de la labor «fondomonetarista» de control a la que nos referiremos con mayor detalle en el capítulo siguiente. De tal manera que el financiamiento de los desequilibrios de balanzas de pagos era manejado cada vez más por el poder de la banca privada internacional. Sin embargo, aparecía igualmente cierto que el poder bancario privado consideraba la ayuda del Fondo como un requisito previo al otorgamiento de sus propios créditos a los países. El eclipse de las actividades del Fondo en materia de asistencia era pasajero por visual, cuantitativo más no cualitativo. El Fondo emergería como el «Banderín del Gran Capital», ocupándose cada vez más de la justificación del financiamiento del déficit de los países en vías de desarrollo (creaciones sucesivas del Financiamiento Compensatorio, Financiamiento de los Fondos Reguladores, Facilidades Ampliadas, Cuenta de Subvención y Fondos Fiscales) y de las lagunas financieras ignoradas por el Banco Mundial. "En estas condiciones, es posible preguntarse si el porvenir del

104. Cfr. Tanases, Op. Cit., p. 329.

FMI no es más bien financiero que monetario<sup>105</sup>. Pregunta que nos suscita, tanto el recuerdo de la observación keynesiana de que el Fondo Monetario Internacional constituía más bien un Banco y el Banco Mundial un Fondo, como el preguntarnos a nuestra vez si no hay algo más que mera coincidencia en la derivación del Organismo Monetario hacia el viejo polo desechado de las propuestas del economista británico.

<sup>105</sup> Carreras, G., *Op. cit.*, pp. 266-269.

#### IV

### EL FMI ANTE EL ESTADO

#### 1. MODELO ESTRATEGICO:

Aunque es usual invocar el llamado «modelo fundacionista», no hay versiones oficiales del mismo sino, curiosamente y en sentido contrario, solo manifestaciones a título personal de los expertos del Fondo sobre lo que no debe entenderse como tal. Por tal razón, deben los estudiosos sobre el FMI remitirse a las Cartas de Intención que con este suscriben los gobiernos para definir los presupuestos ideológicos y estratégicos de las políticas pugnadas por este organismo.

El Fondo fue diseñado sobre una perspectiva técnica basada en la libre circulación de capitales y mercancías entre los países. Concepción que adquirió forma a través de la actuación de las primeras Misiones del Fondo y que lleve a identificarlo con una postura monetarista que entendía los déficits de balanza de pagos y la inflación como causados por un exceso de demanda y por políticas cambiarias, monetario-crediticias, fiscales y salariales equivocadas.

En los últimos diez años surgen elementos que renuevan esa línea de pensamiento, uno de los cuales parecería acercarlo a una escuela económica radicalmente distinta como lo es la de la CEPAL, que sitúa las raíces de los desequilibrios externos e internos de los países en la esfera de la estructura productiva. Este nuevo elemento añade al planteo estabilizador la necesidad del ajuste estructural en sus políticas, surgen preocupaciones cualitativas

<sup>1</sup> T. Cfr. Baer, op. cit., p. 63 y ss.

de mediano y largo plazo a los tradicionales objetivos cuantitativos y de corto plazo. Sin embargo, esta innovación que habla de un «ajuste estructural» constituye solo la adaptación de planteamientos aplicados por otros organismos como el Banco Mundial y de términos de la escuela de la CEPAL que, más allá de lo nominal, se sigue siendo oscuras. "El FMI no acepta, en consecuencia, la necesidad de políticas comerciales y financieras que contrarresten las desigualdades entre los países centrales y periféricos. Menos aún participa de la idea de alentar cambios en la producción y la demanda... a través de reformas agrarias, fiscales o redistributivas, controles de precios y mecanismos proteccionistas... Su carácter estructural deriva de la persistencia histórica de las distorsiones que... deben corregirse y de la necesidad de afectar aspectos de la organización y la dirección económicas que, por lo común, no son sensibles a los instrumentos convencionales o cuantitativos cortoplacistas"<sup>2</sup>.

No es cuestión de este trabajo entrar en la disputa doctrinal sobre monetarismo y estructuralismo, a pesar de que el FMI es de los más relevantes exponentes en torno a la primera postura. El problema nos llevaría demasiado lejos en un campo económico que preferimos dejar ajeno. Y puede que en el fondo de las posturas no este ausente la actitud que permitiría definir "a un monetarista como un estructuralista con prisas y a un estructuralista como un monetarista sin responsabilidades de implementación política."<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ibid. pp. 79-80.

<sup>3</sup> Oliveira Lima, Roberto, Economic Development and Inflation with Special Reference to Latin America, in World Development Plans and Programmes, UNCTD Development Centre, Paris 1964, p. 127.

Mucho se podría escribir sobre la crítica hecha a la labor del Fondo. Por razones de brevedad nos centraremos a los comentarios que siguen: El FMI, primer instrumento para la estabilización económica global, parece creer que la inflación mundial es una amenaza más seria que el colapso económico. El Fondo prestó mucho e hizo prestar más de acuerdo con su función de ajuste de balanzas de pagos. Pero no ha fomentado el consumo y la expansión que se dicen ser los ingredientes requeridos para estimular la economía mundial. Al requerirsele a los países que ayuden al Fondo que reduzcan sus importaciones y aumenten sus exportaciones, prescripción que califican los expertos como impracticable y deflacionaria, en lugar de fomentarse el comercio mundial se le inhibe. "Esta visión sin duda turbaría al hombre que concibió el Fondo, al hombre cuyo busto se asienta en la oficina del director del FMI, John Maynard Keynes. La visión de Keynes era la de una institución que proporcionaría liquidez para engrasar las ruedas de la economía mundial, no un cuerpo seco que ayude a quebrantarlas hasta que se detengan."<sup>4</sup>

Pero el Fondo está sujeto a una crítica que parece englobar a todas las otras críticas: la de que ya sea por diseño o inadvertidamente, se ha instituido el censo, el policía y el juez de la ruta económica del Tercer Mundo. El papel a que la crisis de la deuda le ha expuesto desde 1982, permite describirlo como el último recurso de banco mundial, esto es, como la institución que permanece detrás de las naciones del Tercer Mundo

<sup>4</sup> E. S. Sengren, John Maynard Keynes and the Fund: Saving the World From the Depression, en John G. Stover, Jr., The Collapse of International Trade, H. W. Wilson Co., New York, 1964.

y de los bancos tratando de garantizar la plena fe de sus depósitos. Aunque los recursos del Fondo no son muy grandes, por medio de su sello de aprobación controla la llave por la que pasa todo el flujo de recursos de bancos comerciales, inversionistas privados e instituciones oficiales en dirección al Tercer Mundo, llave que está sávida por la mano maestra de la condicionalidad.

### 1. CONDICIONALIDAD

Los sustantivos "condicionalidad" e "incondicionalidad" no aparecen en los artículos del Convenio Constitutivo, pero han sido afeados al lexico de trabajo del Fondo en gran medida como resultado del debate sobre liquidez global en los años que condujo al fenecimiento de los préstamos especiales de girato.

Si bien el art.V,sec.3, titulado Condiciones que Gobiernan el Uso de los Recursos del Fondo, comienza declarando que un miembro deberá "estar facultado para cobrar la divisa de otro miembro del Fondo a cambio de su propia divisa con sujeción a las siguientes condiciones..." y aunque esta referencia a "condiciones" debió haber contribuido al surgimiento de las palabras "condicionalidad" e "incondicionalidad", la distinción entre ellas no puede basarse en esa referencia porque la provisión se aplica tanto al uso condicional como al incondicional de los recursos del Fondo. Inclusive un uso

3. Cfr. Farnsworth, Clive, & INTERNATIONAL BANKING IN THE IMF, en  
Kojan, op.cit., p.191.  
4. Cfr. Gold, Joseph, LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE IMF,  
IMF, Washington D.C. 1974, pp.410-441.



"incondicional" de los recursos deberá estar en concordancia con las "condiciones" del art. V, secc. 3(a). La mayor aproximación a una clarificación sobre ambas categorías sería la frase siguiente de la secc. 34 del Reporte de la Junta de Directores Recomendando la Primera Enmienda:

Esto significa que el Fondo no otorgará automáticamente de facto a peticiones para comoras aparte de las aduaciones en el trazo de oro.

Una definición de Condicionalidad podría verse en el Reporte Anual de 1964 del Fondo: "Los giros más allá del trazo de oro... son condicionales (están condicionados), en mayor o menor grado, a la adopción por los países girados de las políticas designadas para corregir el carácter temporal de sus problemas de pago y para eliminar o reducir... las restricciones de crédito o algunas otras prácticas del mismo"<sup>7</sup>.

Por razón de esta ausencia de definición en los Artículos Constitutivos hubo resistencia, inclusive entre los expertos del Fondo, ante la terminología ambigua. Sin embargo, Gold no duda que ambas categorías han llegado a establecerse como categorías de política y de ley.<sup>8</sup> La forma de la concreción legal de ambas no podría dejar de enfocarse sin considerar el papel que los precedentes y la propia "institucionalización" han jugado dentro del FMI. Es por causa de los precedentes que se ha abandonado en cierta medida el uso del voto ponderado y llegado a

<sup>7</sup> 1964, p. 433.  
<sup>8</sup> Cfr. 1968, p. 411.

la búsqueda del consenso. Es por esta misma razón por la que el Fondo evita otorgar "facilidades" que en la negociación de un préstamo con algún miembro puedan extenderse en favor de los otros miembros a través de ulteriores negociaciones. Es a través de la institucionalización por la que el organismo creado para contribuir a la liquidez real y no solamente dineraria del Sistema Monetario Internacional y para respetar la libre determinación de los pueblos ha llegado a estructurarse de manera diferente, y esto, si bien plantea un desfase entre la letra de la ley y la estructura de la organización (en este sentido podría hablarse más bien de "desinstitucionalización"), no oculta la racionalidad del principio básico de la condicionalidad: la necesidad de algún tipo de criterio para la asignación de recursos financieros escasos y el interés legítimo en la habilidad de reembolso de los deudores. Una organización que a través de su ley se niegue el principio de autoconservación está condenada al fracaso. Si esto, siendo evidente persiste en negarse, sus posibilidades de intervención en la economía de los países soberanos, concepto de política económica, objetivos que se fijan o cualquier otra cosa, entonces no parece cuestionarse ya a la condicionalidad en sí misma sino a la organización que para existir la requiere.

Para Gold y los expertos del Fondo, los Acuerdos de Crédito

T.Cfr. p. 51. San Agustín, Julio. La Condicionalidad en el Fondo Monetario Internacional y el Derecho Internacional. en Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1982, pp. 327-341. UNAM-ENEP-CEA, México, 1987.  
10. Cfr. Karl-Heinz Wechsung. The Effects of the IMF Conditionality in Mexico. en Institut für Wissenschaftliche Zusammenarbeit 1987. Zeitschrift für Ökonomische Volume 32, Tübingen 1987.

contingente y la Carta de Intención a que da lugar la condicionalidad y por medio de los cuales el PRI canaliza la mayor parte de sus recursos y toda su política, son erróneamente considerados como Acuerdos Internacionales o Tratados entre un miembro y el Fondo. Los argumentos aseguran: la fuerza obligatoria del acuerdo no nace del acuerdo en sí, sino del Convenio Constitutivo, siendo que la violación de alguna "condición" de aquel no puede dar lugar a la rescisión por incumplimiento admitida en el Derecho de los Tratados. El hecho de que en ningún momento los excentes jurídicos del Fondo hayan considerado jurídicamente necesario el registro de tales acuerdos ante la Secretaría de las Naciones Unidas como dispone el art. 60 de la Carta de la ONU que a la letra establece: "Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas", negaría lo mismo el carácter de tratado al acuerdo entre el PRI y el país. Por el lado de los países signatarios del acuerdo, México en concreto, el que no requiere de su Senado u órgano facultado para la ratificación o aprobación de tratados la participación en el proceso de adopción del acuerdo con el PRI (a pesar de la Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores 1968-1969 que intenta legalizar los Pactos Ejecutivos que -siguiendo el ejemplo de los Executive Agreements norteamericanos- no requieren aprobación del Senado, por cuya vía pueden suscribirse hasta los tratados que sí lo requieren!!!).

II. Cir. Sears. Vacuum, Modesto, Comercio Internacional, Exótico,  
Panama, Panamá, 1960. pp. 101 y 102.

parece confirmar todo lo anterior.

Sin embargo, uno por uno todos estos argumentos recurren realmente a la forma, no al fondo. El que se considere la rescisión por violación como un serio juicio internacional respecto de un acuerdo y se prefiera "tan solo" declararle "inejecutable" no dice verdaderamente nada sobre la naturaleza del acuerdo y el tipo de cancelación que aparece. Los argumentos del registro ante la ONU y de la ratificación por el órgano facultado caso que fueran verdaderos tratados, tampoco añaden materia al fondo del asunto. Desgraciadamente tanto el FNUC como las Naciones Unidas parecen surtir no solo uno de los principios básicos del Derecho de los Tratados que califica como tales a los acuerdos celebrados según el Derecho Internacional entre Estados, Organizaciones Internacionales o entre ambos tipos de Instituciones y cualquiera que sea el nombre que se les otorgue, sino el mismo principio de la Soberanía en su aspecto interior, en el de la separación de Poderes, de cuya verdadera naturaleza de Poder puede surgir la arbitrariedad si no se respeta el sistema de frenos y contrapesos instituido no para beneficio de los gobernantes ni de los gobernados en sí mismo considerado si no es a través de la Institución del Estado como Idea y Crisolización de Derecho, Gobierno y Solidaridad y no simple conglomerado positivo de los elementos que lo constituirían. Tal vez en esta violación, no solo del concepto sino de la realidad del Estado y de su atributo principal la Soberanía, pueda

12. Cfr. Bourgeois-Georges, La Estructura del Estado, pp. 453, 227; en Tratado de Ciencia Política, 1999 II, volumen I, OEA/Ser/L/V/II.99 Doc. 17/99.

hallarse una de las razones por la que los créditos contingentes fondeoneteraristas que abren la llave del crédito comercial y privado para los países que se someten a su acogida no son más que un bien al quedar entregados solapadamente a la misma institución a la que pretenden ayudar. Al menos desde una teoría del Estado podríamos pronunciarnos así.

Y es que en el origen del endeudamiento no deja de encontrarse la avaricia. Que un buen gobierno no lleve aparejada una buena administración, como debería, nos lo pueden enseñar las autoridades mexicanas, y no hay mucho para exagerar aquí, cuando el crecimiento astronómico de los números de la deuda (pública externa) no deja nada a la imaginación, y entramos a un problema que por político, jurídico y económico no deja de ser moral. En primer lugar, la actuación del FMI. Críticos de sus prácticas proteccionistas lo acusan de ser un peligro moral. Los recursos propios del Fondo, siendo insuficientes para financiar las políticas de los países en desarrollo, son suficientes para inducir a los bancos privados a prestar grandes cantidades a los gobiernos bajo la pretensión de resarver el peligro de la insolvencia, sin buscar aparejar al mismo tiempo proyectos particulares o empresas que generen suficientes beneficios para el pago de los intereses sobre un principal ya en 1987 sobrevaluado: la crisis de la deuda que comenzó con la insolvencia de México en 1982 es en gran parte el resultado del papel catalizador del FMI.

Los Bancos: "Es irónico que algunos de los Bancos que han estado llevando millones de dólares, algunos de los que se deben

haber originado en países deudores latinoamericanos, son también los mayores acreedores de tales países: la adquisición y absorción de tales fondos es contraproducente para el pago mismo de la deuda"13.

Lo que conduce a las élites gobernantes: En un artículo publicado en noviembre de 1984 titulado *Where the Latin American Loans Went*, Larry A. Spieker concluye que las élites reciclaron cerca de un tercio de los fondos prestados destinándolos a inversiones en EU y Europa. Además calcula que de 1973 a 1984 residentes de 4 países: Argentina, México, Brasil y Venezuela, adquirieron cerca de 100 billones de dólares en capitales externos. En cuanto a México, se ha estimado que unos 10 billones de dólares de los 40 prestados por los en aquella época fáciles banqueros (1977-1981), fueron a engrasar las cuentas personales fuera de México14.

El pueblo sigue el ejemplo de los gobernantes y dirigentes en la medida de sus posibilidades y falta de criterio y sufre el efecto de la mala administración en la medida de su nivel de vida. El Fondo con sus préstamos, lo mismo que con las medidas de austeridad que conllevan: reducción del gasto interno, reducción del crédito, hundimiento de los salarios, liberalización del comercio exterior, eliminación del subsidio de precios, devaluación de la divisa, impuestos más altos y otras15, niega

13. Brown, Robert, *The IMF in Africa*, en Myers, Robert, *The Political Economy of the IMF*, Transaction Books, New Brunswick 1982.

14. Cfr. *Where the IMF Loans Went*, en *World Econ. Surv.*, p. 70.

15. *Weltforum*, *Währungs- und internationale Währungsfragen und ihre Ursachen und Verhinderungsmöglichkeiten im Weltforum Welt*, en *Weltforum*, *Veröffentlichungen in Politik und Ökonomie*, Weltforum Verlag, München 1983, p. 287 y ss.

que la distribución de la carga del ajuste sea su responsabilidad. Gobiernante se lava las manos ante la soberanía del país. La consecuencia de esto es que este limita los programas más fácilmente limitables: carreteras, subsidios, programas de auxilio a los políticamente geolios."El método más plausible para expandir la influencia del FMI (en este aspecto tan importante o más que el puramente económico de la condicionalidad) sería incluir un análisis de la distribución del impacto esperado de los programas propuestos, incluyendo el que se daría en las necesidades básicas, cuando se someten los proyectos a la Junta Ejecutiva. Esto al menos sensibilizaría al staff respecto de la importancia de las materias y -se espera- provocaría que los gobiernos pensarán 2 veces antes de sacrificar los programas de extensión agrícola o de planificación familiar antes que los militares".

Pero esto todavía no ocurre. Y después de 45 años de funcionamiento el papel del Fondo sigue siendo ampliamente cuestionado. Papel criticado inclusive por especialistas en otros campos y por las reacciones de algunos países desarrollados ante sus medidas. El Dr. Gonzalo A. Carranza hacia 1980 juzgaba el caso monetario internacional que lideraba y la crisis inflacionaria desatada como posibles resultados de las intervenciones del Fondo "habida cuenta de la inapropiedad intrínseca de sus medidas correctivas y, además, de su falta de imaginación y flexibilidad para acomodarse a las particulares

14. Williamson, John, Historians and the Inflationary Crises, en Myers, ed., op. cit., p. 10.

condiciones y circunstancias de cada caso", haciendo ver a través de otro autor caso no solamente en los países en vías de desarrollo se duda de la eficacia de los ajustes dictados por el FMI, mediante el ejemplo de la agitación suscitada en Inglaterra por la implementación de sus medidas, sobre todo las presupuestales y salariales<sup>17</sup>.

El peligro moral que el Fondo constituye se extiende, por tanto, a la esfera social de los pueblos. Todas las medidas drásticas que abarajan sus prestados y que ya hemos mencionado provocan no solamente en los países involucrados protestas sociales y oposición política con incalculables consecuencias para el régimen oficial. "En relación con los créditos contingentes del FMI en los últimos años, es conocido el surgimiento de algunos de los más grandes tumultos políticos, por ejemplo en Argentina(1976), Perú(1977-78), España(1977), Turquía (1979), Sudán(1981), Marruecos(1981), Ecuador(1982), Jamaica(1980), Tanzania(1981) y Sierra Leona(1981)"<sup>18</sup>.

Así es como la Condicionalidad, marco estratégico del accionar del Fondo, incide en el Edificio Estatal vulnerando en opinión de muchos la Soberanía, marco teórico y piedra miliar de la acción y construcción libremente determinada de los pueblos, piedra de tropiezo y signo de contradicción del Derecho Internacional y objeto de las reflexiones que siguen.

17. Cfr. González A. Carranza, Juan Luis, Análisis del Consenso Social sobre Aranceles, Subsidios y Comercio, Dirección Nacional de Estudios, Res. Prov. 00-18, y ss. 16. Watts, op. cit., p. 196.



## 2. ANEXO TEÓRICO: SOBERANÍA, ESTADO Y DERECHO

Llegamos, con la elaboración de este apartado, a un punto en que es necesario poner las cartas sobre la mesa y mostrar nuestro juego. La soberanía, colocada como piedra central del Derecho Estatal en el devenir histórico de los pueblos, ha sido puesta a la vez como piedra clave en el frontispicio del Derecho Internacional por la ONU al establecer en el art. 2.1 de su Carta que esa Organización "está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros." ¿Contradicción o Conciliación? ¿Puede el Estado soberano y en que sentido ser la base del Orden Internacional? ¿O es el Orden con pretensiones de internacionalidad meramente el efecto de un voluntarismo jurídico congruente así que con un Derecho Internacional con un Derecho Interestatal que no conlleva la homogeneidad, espontaneidad y efectividad atribuibles en mayor medida a todo verdadero orden jurídico fruto de una verdadera sociedad? ¿Es la sociedad de Estados una verdadera sociedad? ¿Cuál es el papel jurídico y extrajurídico del principio-soberanía como clave de la arquitectura estatal y cual debe ser su papel, si es que lo puede desempeñar, como clave de la arquitectura mundial? ¿Y si es que no lo puede desempeñar, qué principio pueda substituir al Estado y a la Soberanía en la construcción de la Sociedad de Naciones, si es que hay alguno? Tenemos aquí la suma de cuestiones que orientarán el resto del estudio, utilizando como hilo conductor del discurso la teoría del Estado que Georges Burdeau estructura en su Tratado de Ciencia Política. Con ello entraremos

definitivamente al campo jurídico, político, social y cultural de valoraciones en torno al ámbito de acción del Fondo Monetario Internacional.

#### .SOBERANÍA: a. La Soberanía como Mito.-

Con el concepto de Soberanía nos hallamos en el centro del Universo de lo Político, y su substantividad, la de la Soberanía en este caso, se escapa en cierto modo de nuestras manos de jurista. No solo constituye "buena parte del problema del Estado moderno"<sup>19</sup> o el "concepto más discutido y difícil de la moderna Teoría del Estado"<sup>20</sup>, sino que a nuestro entender no toca precisamente a esta Teoría del Estado, con su metodología estrictamente jurídica al percatarse de sus orígenes y dar cuenta de su substantividad. Si bien la Teoría Estatal es un producto de los juristas antes que de los politólogos<sup>21</sup>, el ente estatal y la soberanía son el fruto de las fuerzas políticas antes que de las racionalizaciones jurídicas. No negamos la validez del discurso jurídico en lo respectivo al Estado soberano y su sujeción al Derecho, en lo respectivo a un encuadramiento normativo interno y aún internacional de esa realidad mítica y política en sus orígenes, jurídica y aún económica en sus fines de la soberanía. A lo que llegamos como conclusión, en cambio, es que lo histórico y político de la soberanía, presente en tan grandes autores como

19. Hauriou, Maurice. La Souveraineté Nationale. Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris 1912, p.1.  
20. Lohsen, Hans. Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Scientia Verlag, Berlin 1961, p.1.  
21. Cf. Bourdieu Georges, La Formation del Estado, p. 246 en co. cit.

Burdeau, Kelsen, Mauroux, González Urbe, Meller y los que el propio lector sugiera, no aplica su concepto ni cosa que venga diciendo en lo jurídico, ni tampoco y curiosamente en lo político. Porque la soberanía, antes que ser un atributo político, interesado por su grandezza y por ello mismo atributo en busca de soporte como el caso de un soberano que a todo sueldo le queda grande, es un atributo de la divinidad y por ende, antes que ser un concepto político o jurídico, lo es teológico.

Y no se nos culpe de lo que la historia y el que se le atribuye la paternidad del concepto, Jean Bodin, han testificado. Es curioso que no sea sino hasta el S. XVI cuando cristaliza el término soberanía, primero no como atributo de un Estado como lo era el Estado soberano en su genesis, sino como atributo de un poder que como el real se quería absolutizar frente a otros poderes. No se crea el concepto, se le apropia. Y es llamativo que, a pesar de que antes de Bodin ya los legistas como Bartolo ~~hacia~~ introducido en el ambito de la discusión jurídica el problema de la soberanía en sus aspectos pasivo y activo: "universitates, quae superiores non recognoscunt" o "universitates superiores recognoscentes"<sup>22</sup>, no sea sino de Bodin de quien adopte filiación. Y lo mismo el hecho de que los Estados-ciudad griegos y romanos, pudiendo desarrollar una teoría de su propia soberanía en consonancia con su realidad de imperios y diferente del concepto de la autarquía griega, no lo hayan hecho.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>-Cfr. Kelsen, op. cit., p. 5.

<sup>23</sup>-Kelsen llega a afirmar que de ahí no se desprende que no fueran soberanos. Esto, si se nos permite decirlo, es un anacronismo jurídico en el terreno de lo político. Ni Grecia ni Roma eran Estados en el sentido moderno, ni eran soberanos con toda la carga que el término le dan Bodino y su ségda que es precisamente la nuestra. Cfr. Kelsen, op. cit., pp. 4 y 5.

Pero es Jean Bodin el padre del término actual de soberanía. ¿Por qué? Logró algún tipo especial de éxito en la construcción lógica de su exposición de la soberanía en Les Six Livres de la République para que se la considerara como el legitimador del concepto en terreno político? A nuestro modo de entender, la legitimación del concepto de soberanía en el ámbito político no pertenece al orden de lo lógico, ya habíamos descartado tanto el orden de lo jurídico como el orden de lo político al respecto. Ahora sumamos el orden de lo lógico. Ninguno de estos órdenes está ya ausente en la polemica de conceptos a que los legistas habían ya contribuido. Pero es precisamente Bodin, el jurista, el calificado para otorgarle una carga extrajurídica, extrapolítica y aun extra o metológica.

El hecho de que Bodin, jurista por formación, rugiente por vocación, se inserte por esta segunda característica en el contexto del movimiento de la Reforma Protestante con toda su carga de "desantificación" o desaceratización que alcanza a conceptos tales como aquel de que la predestinación salvífica se santifica por el éxito económico, debe hacernos meditar un poco en lo que Georges Burdeau califica como el Universo Mágico de lo Político. Para este tratadista francés, en su tomo I. Volumen I sobre Sociedad Política y Derecho, el Universo Político es un universo mágico y mítico por tener como vertiente la mente del hombre. La primera característica distintiva del fenómeno político para Burdeau y en torno a las implicaciones metodológicas que su concepción acarrea, es su falta de especificidad<sup>24</sup>. "Nuestra mente es la que determina los límites

<sup>24</sup> Cfr. Burdeau, Georges, *Sociedad Política y Derecho*, pp. 117-124, en *LEGALE DE CIENCIAS POLÍTICAS*, tomo I, vol. 1.

hechos a los que se atribuirá el carácter político...en función de esquemas intelectuales o de reacciones afectivas que existen con anterioridad...Un cierto aturdimiento de la curiosidad debido al hábito, nos incita a identificarlo como un conjunto de hechos y situaciones cuya realidad concreta sería directamente observable... Esta es una manera de mirar demasiado superficial. Lo cierto es que estos fenómenos deben su carácter político a su integración dentro de un sistema de representaciones que no está inscrito en la fenomenología concreta (que se basta a sí mismo como universo y que no es del mismo orden que el universo físico). La realidad es neutra, la conciencia es la que es política."<sup>25</sup> Ciertamente hay aquí algunos visos de idealismo un tanto kantiano tal vez como resultado de su juvenil pasión por el formalismo kantiano y que podrán llevar al autor a afirmar que "en la medida en que el universo político constituye un universo sagado, es tan ajeno a nuestros valores morales como lo es a nuestros criterios racionales."<sup>26</sup> No faltarán lectores que disientan de estas dos últimas conclusiones y de sus premissas. Nosotros precisaremos en que disintamos de ellas: el universo político es un universo mental sí, pero responde y corresponde a la realidad, no es algo que se añade simplemente a la misma. El universo político, por ser un universo humano, jamás dejará de poseer un horizonte moral de existencia y esencia, pues el hombre que puede hacer de la costumbre su segunda naturaleza es un ser ético y moral tal como en el sentido etimológico de la ética=costumbre). Y por último, el universo político puede presentarse como ajeno a nuestros criterios

25. *Ibid.*, p. 214.  
26. *Ibid.*, p. 232.

racionales en su concepción y tal vez en su esencia, pero difícilmente en su concreción. En este sentido consideramos el universo político en ese origen y esencia como algo posible y no necesariamente metafísico, extrarracional, pero no por ello divorciado en su encuadramiento y realización de lo racional, disintiendo de Burdeau quien lo califica de irracional. En realidad la intuición de Burdeau respecto a lo básico de lo político es correcta, pero no sus derivaciones. Ni lo mágico ni lo mítico, de acuerdo a la hermenéutica moderna del fenómeno de lo religioso tienen por qué estar cargados de irracionalidad, con toda la connotación peyorativa que esto acarrea. Para nosotros el universo político en lo que respecta a ciertas costumbres y creencias que lo son propias (como la soberanía) es mágico y mítico por intuitivo, pero sin considerar a la intuición como una facultad colocada fuera de la mente o razón humana y por ello irracional.

Distinciones necesarias si hemos de considerar que el pensamiento mítico, incluyendo aquí tanto el del hombre primitivo como el de la humanidad actual, nada tiene que pedirle al pensamiento científico, al que "misticamente" se le podría considerar como el culmen del desarrollo espiritual del hombre. Pero "si el hombre es esencialmente racional y orientado hacia las realidades en cuanto tales, en su esencia apolítica y racionalidad (y esto es lo que significa ser racional, y si no, apenas significa nada, a lo sumo ser capaz de sensaciones connotadas cualificativamente en unidades generalizadas), desde el primer momento en que la racionalización llega a su madurez, tuvieron que comenzar a producirse, generalmente al menos y en el caso de una orientación difusa pero tenaz de la

intuición rusa. intuiciones de este tipo, de lo que desde las profundidades atraía al hombre y cuya comprensión venía a constituir su vocación radical, más allá del paso del tiempo y de los estilos técnicos del pensar<sup>27</sup>.

La intuición de Bodin, que supera con mucho el acierto de cualquier sistematización lógica consiata, según la conclusión que hemos obtenido del material de información que hemos observado y que la historia ha dejado cantar, en utilizar con total descaro para legitimar el poder supremo del rey de Francia frente al de los celosos y poderosos señores feudales de ese S. XVI el término de Soberanía, que como ya se ha dicho extraído del ambiente teológico en que se encontraba como suprema manifestación de Dios en la economía de la salvación y de su gobierno sobre los hombres<sup>28</sup>. El fracaso de todos los intentos de unificación sobre el concepto de soberanía, de enajenamiento de la disputa sobre el mismo y de disección de su contenido, lo es porque no estamos en presencia de un atributo político perteneciente a un sujeto humano o social, sino de un atributo teológico de aquel a quien Rudolf Otto denominaba el "Sanc Anders". No estamos en presencia de un concepto "racional" en su percepción y origen, ni siquiera de un instrumento de una casta gobernante que perteneciera al nivel de lo jurídico como cuando Kelsen y sus discípulos lo califican como dogma<sup>29</sup>, sino de la percepción y ulterior devaluación de lo sagrado que se hace a través de símbolos y que nos radica -detrás de todo el andamiaje jurídico, político y racionalista en la presencia de un Mito Fosilizado.

27. Cancilio, Luis, *Misa, Semántica y Realidad*, S.C. Madrid 1970.  
28. Recordar por ejemplo como el judaocristianismo designó a la Iglesia como el edificio de la soberanía de Jesús en cuanto que éste mismo es Rey de una esfera especial y única.  
29. Cf. Kelsen, ob. cit., pp. 102 y ss.

Das palabras son necesarias sobre el mito (con mayúscula) y el fenómeno de la desagravación de lo sagrado que ha caracterizado -al menos- a la cultura occidental, para que podamos entender como el protestantismo y el calvinismo en concreto a través del hugenote Bodin pueden acentuar trasladando la soberanía de Dios, aspecto central de su concepción religiosa que lleva a la predestinación, como una soberanía humana por política (ya decía Aristóteles que ni los dioses ni los brutos requerían de la Polis), aspecto central de la concepción del Estado moderno, inquieto por no saber qué hacer con el soberano que le queda grande, aun después que la cabeza del Estado se haya desarrollado y que seguirá quedando un poco grande caso que se de la "Civitas Maxima" que Bourdieu y Kelian esperan y Heller descajifica por municipalizar el género internacional).<sup>30</sup>

Cuando afirmamos que el Concepto de Soberanía comporta otras de su andamiaje doctrinal la realidad de un mito Fossilizado, lo hacemos teniendo en cuenta la estructura antropológica que permite al hombre insertarse en la historia como ser cultural asseverando lo siguiente: tenemos que tratar de sacar una desesificación al revés; es decir, debemos desesificar los mitos e ideas aparentemente profanos de la política, el derecho y las instituciones para sacar a la luz sus elementos sagrados, aunque lo sagrado sea desconocido o este disimulado o degradado<sup>31</sup>.

"Toda nuestra lógica humana, toda nuestra gramática y nuestros lexicones seces, en su gigantesca osesión de principio, vienen a

<sup>30</sup> ver más adelante el punto 2 de este apartado: Estado y Derecho, St. Cir. Eliseo Horcoya, La Esquerra, Montevideo, Argentina 1971, p. 91.



constituir una zona formalizada y trivialmente justificable en medio de una inmensidad -si no infinitud- de sorpresas, de profundidades abismales e inasequibles a toda formalización lógica ...La zona formalizada es mínima, y todas sus líneas de fuerza, cuando se persiguen consecuentemente, conducen forzosamente a aquella zona en la que cesan los conceptos puros, las estructuras lógicas, los sentidos gramaticales, y sólo son posibles el síncopa y el mitológico. Por eso, en la intuición básica de todo sistema filosófico y racional, e incluso científico, se halla un mito fósil o vivaz que le sustenta sobre el vacío de sus propias expresiones: así se toman en el mismo y le nutre de savia semántica. Y la detección de tales mitos de base, cuando éstos son genuinos, no debe devaluar el sistema ni debe pensarse que haya este de ser <desmitificado> para poder hacerse valer, sino que precisamente gracias al mito puede significar más que sus meras formalidades lógicas..."<sup>32</sup>. Guisemosnos con la siguiente idea: si el mito pudo ser para alguien como Mircea Eliade -el mayor fenomenólogo de la religión- un testimonio sobre la percepción de lo sagrado, era por eso mismo una percepción de la realidad. El mito expresa la idea de orden al participar de la naturaleza de lo sagrado, siendo esto último lo que es y permanece en oposición al caos del devenir de que todo lo humano y profano participa. El Concepto Soberanía extraído así de la divinidad y otorgado como atributo ya sea al Rey, al Estado o al Pueblo, comunica como fuente subterránea la idea de orden y realidad a ese universo caótico y pasajero de lo estatal profano.

<sup>32</sup>.Gencilio, op.cit., p.417.

Sobre el proceso de desacralización o de secularización es conveniente no solo considerar como tal el traslado jurídico y político de los bienes eclesíasticos para el uso profano de hombres y Estado, "sino principalmente la influencia en todos los ámbitos importantes de la vida humana -Ciencia, Economía, Política, Derecho, Estado, Cultura, Educación, Medicina, Asistencia Pública- extraída de la Iglesia, de la Teología, de la Religión y puesta a disposición del mismo hombre que ha devenido secularizado". Dicho brevemente "Chemisch reine säkulare Humanisten gibt es nicht"<sup>33</sup>. Es así donde vamos a entrar un poco más a la abstracción histórica para que se vea que Jean Bodin, con la secularización del concepto soberanía, no es sino un hito dentro de un proceso en la historia de las Religiones y de las Culturas.

#### 1 b. La Soberanía en la Historia.-

Hay, a lo largo de todo el primer decenio de siglos de la era cristiana, una disputa que llegó a acufiarse como la Lucha de las Investiduras o la disputa entre el sacerdotium y el imperium. Abusando del desarrollo histórico que se dio a lo largo de toda esa época, podemos afirmar que Nerón y los emperadores romanos subsiguientes no tenían al cristianismo como Religión, sino como Iglesia y en este segundo sentido no tenían a una comunidad de creyentes, sino a una comunidad política en germen. Esto sonara muy extraño y tal vez no sea cierto sino en un pequeño grado y por esto, por ese pequeño grado, lo es cierto en su origen, siendo que todos los orígenes son pequeños e inciertos. Y en este

<sup>33</sup> Erdog, Hans. Corpus Juris, R. Piper & Co., München 1974, pp. 18-19.

origen incierto, el que la comunidad cristiana eligiera para distinguirse de otras comunidades de fe el término ecclesia puede ser ciertamente significativo. Tal comunidad pudo haber escogido los términos de *synagoga* o *syna*, que junto con *synagoga*, tanto en sentido religioso como profano significan "reunión", "asamblea", "comunidad". Pero al elegir la palabra *ecclesia*, que constituía un término político y técnico para designar la asamblea de ciudadanos de los estados-ciudad<sup>54</sup>, se invocó en el fondo algo más que la distinción religiosa.

Una vez que el horizonte de la esperanza apocalíptica y escatológica del Reino de Dios -en cuyo contexto surgió el cristianismo- se abandonó, y que este se hubo establecido, se comenzaron a desarrollar en formas sociales y políticas parecidas a las que indirectamente suscitaba el término *ecclesia*, las implicaciones de ese Reino. El peligro de una identificación directa del mensaje cristiano con un programa político se actualizó ya en esos primeros siglos. Eusebio de Cesarea, obispo de la Corte de Constantino, desarrolló lo que para muchos constituye el primer modelo de "Teología Política" de acuerdo al programa "«Un Dios, Un Logos, un César, Un Imperio»". "El concepto de "Teología Política" o "Teología Civil"... significa en un contexto histórico la directa teologización de las formas estatales y sociales existentes y una autoteologización de las estatales y religiosas, como ya y en primer lugar Agustín en su "Ciudad de Dios" detalladamente criticó. La

54. Pöhlister, Nether, Estructuras de la Iglesia veterotestamentaria, en *Historia de la Iglesia*, tomo IV/1 de la Iglesia, Cristiandad, Madrid 1975, p.45.

«Teología Política» cristiana era por tanto la continuadora inmediata de la ideología religiosa de Estado de la antigua Roma y ella misma una ideología estatal pura. Su sanción teológica del primado de la política y su legitimación del derecho incondicional de Estado obra no solamente en el cesaropapismo bizantino y en el Renacimiento, a través de los teóricos estatales y sociales... sino también en el Romanticismo político y en el Tradicionalismo francés... y en otro sentido en el absolutismo papal religioso-político»<sup>35</sup>.

Y es que en su elaboración teológica a lo largo de toda la Edad Media, el mismo cristianismo no cesa de ser una costura religiosa sincrética y, paradójicamente, secularizadora. Eran culturas puras y no sincréticas la china, peruana, japonesa, maya, azteca o incaica. Pero el cristianismo ya formalizado como cultura mixta "que incorporase y vitalizase elementos aristotélicos y estoicos, contenía en sí los germenés de la secularización. Y no solo porque el pensamiento filosófico helenístico... se orientase decididamente en un sentido no sacral (de donde nos viene, por ejemplo, la ridiculización o desacralización del mito), aunque todavía conservase expresiones y actitudes propias de las culturas sacrales, sino porque la doctrina de San Pablo con respecto a las realidades mundanas compatía la secularización inherente de las mismas... La secularización moderna de origen, pues, en la convergencia de una doble modo cristiano de enfocar las realidades: de un lado, el optimismo radical acerca del valor positivo de todas las

35. Künq, op. cit., p. 547.

excepcion. en cuanto obra divina dotada de una natural consistencia propia, que conducirá a la apropiación de las mismas. Mientras que en las concepciones antiguas presentan las realidades una escasa consistencia, aparecen como intercambiables, y...como apariencias tenues de fuerzas misteriosas. Del otro lado, la supresión de todo elemento sacral intrínseco a ellas. La visión religiosa de las mismas y sus valores trascendentales y significativos se hallarán pendientes exclusivamente de la ejemplaridad y de la voluntad del Dios trascendente. Cuando el nominalismo...declare las facultades cognoscitivas desprovistas de poder heético y radicalmente incapaces de acceder a la trascendencia, quedará cortado el cordón umbilical de la sacralidad de las realidades mundanas. El mundo moderno saldrá así de la matriz religiosa y mítica en que se había gestado, adquirirá, si se quiere, una mayoría de edad, y ello será en un todo absolutamente secularizado...". Véase las citas in extenso de este autor.

Así pues, el proceso de secularización corre paralelo al giro en la imagen de la Iglesia de considerarse como Misterio a verse como Imperio, y en este largo proceso, tanto el concepto de soberanía como la realidad del Estado Moderno se fueron gestando. Al ser articulado el cristianismo como Religión de Estado y al crecer el poder de la propia Iglesia después, se plantearon nuevos problemas, cuestiones, tensiones y diferencias a tener en lo ya mencionado respecto del estado de «Teología Política». Y estas cuestiones no fueron decididas por caso de una reflexión y

distinción teológicas, sino en el orden de una superioridad fáctica de poder.

El primer periodo de esta evolución "del S.IV al S.X" arroja una preponderancia de las más enérgicas fuerzas políticas del emperador o los príncipes "que interpretaban su responsabilidad y su tarea de protección como soberanía, reivindicando de aquí consecuencias prácticas muy concretas"<sup>37</sup>, por ejemplo respecto de la elección ecclial y las investiduras. Esta soberanía aducida, siendo de origen divino en su connotación, carecía del poder desentificado que la Reforma Protestante le otorgara al absolutizarla secularmente en beneficio exclusivo del Rey consiguiendo definitivamente la subordinación de la Iglesia al Estado<sup>38</sup> y siendo por ello diferente en grado y parcialmente en naturaleza a la soberanía en el contexto del Estadofunción actual.

En el S.XI se inició un proceso opuesto al señalado que condujo a la preponderancia del sacerdocio sobre el imperio, del papa sobre el emperador, del altar sobre el trono. "La motivación...debe recorrer este camino...vino dada por el hecho de que el papado, en su concepción de la Gloria de Dios (léase Soberanía), reivindicada para sí el pleno y supremo dominio, intentando recuperarlo también sobre el emperador, los reyes y los príncipes, reclamando para sí el ser *vicarius, caput et radix* de toda cretidad"<sup>39</sup>. El papa se consideraba como señor universal y absoluto del *orbis* cristiano... lo que incluía también a

<sup>37</sup>Frías,Historia,op.cit.en la introducción de la Iglesia, en *Historia de Salinas*, p.247.

<sup>38</sup>Cr. Martini, *Diálogo. La Iglesia de Lutero a nuestros días*, tomo I, *Epoca de la Reforma*, Cristiandad, Madrid 1977, p.101.

<sup>39</sup>Frías, *Op.cit.*, p.247.

los reyes y emperadores. En el Dictus Papae de Gregorio VII encontramos así ciertas tesis que establecen el derecho del Papa a deponer a cualquier emperador y disuadir a los subditos del juramento de fidelidad a un superior noctivo<sup>40</sup>. No es necesaria mucha imaginación para ver cómo a través de este aspecto jerárquico la soberanía papal, al argumentarse instituida directamente por Dios en Jesuchristo y pretender ser único *«origo, fons et radix»* de cualquier otra potestad humana, da lugar a considerar la Iglesia como el Estado del Papa, como puede leerse con distancia en un libro de eclesiología que define así el modelo de Iglesia imperante en ese momento<sup>41</sup>.

Por todo esto, cuando en el S.XVI llegue Bodin desde la perspectiva de Calvino a buscar respuestas que justifiquen políticamente la supremacía de alguien que originalmente no era más que un señor entre los señores, el recurso será al término teológico-político de Soberanía. No importará ya que, como resultado de la controversia en pie desde Constantino sobre quién es la autoridad suprema, se le expresen las áreas al contrincante. La fuerza política y el proceso de secularización, junto con la ruptura de la unidad europea en las distintas nacionalidades que acarreo el fenómeno de la Reforma<sup>42</sup> posibilitaron el Absolutismo que permitió a Luis XIV declarar *«L'Etat, c'est moi»* por el atributo de una facultad soberana que, una vez designada como piedra de la corona y convertida en el garrote del modelo de la Revolución Francesa, podría

40. Cfr. *Ibid.*, pp. 150-151.

41. Cfr. *Ibid.*, p. 253.

42. *Martina*, op. cit., p. 160 y ss.

haberle benéfico a este excluir su tono con el romanticismo de Mauriac<sup>43</sup> («L'État est nous»), habiendo sido tan fuerte la controversia por la supremacía entre el papado y los reyes, deberá ser más fuerte la apropiación del término como atributo único dentro del contexto del Estado moderno.

En Resumen y para nosotros: el Concepto Soberanía con su pretensión absolutista es de origen religioso. Antes de que la Iglesia fuera considerada como soberano, las agrupaciones políticas podrían haberse otorgado legitimación universal (como mediante la dedicación del César Romano en la época del Imperio pero no a través del término y vivencia de la Soberanía. Fueron los Papas medievales y el Estado Moderno en su surgimiento quienes concuyeron, vía secularización y disputa, al reduccionismo soberano: la pretensión del poder supremo por instituciones limitadas (Papado e Iglesia, Rey y Estados). Esto solo fue posible mediante tránsito y secularización del atributo de soberano de Dios al Papa y al Rey. Después de esto vino el diluvio...de formalizaciones jurídicas buscando regular y explicar lo que se quiso entender como un fenómeno cuando más político.

---

43. Cfr. Mauriac, ob. cit., p. 149.



## 1 c. La Soberanía como Proceso.-

Si bien ha sido necesario un largo curso en las anteriores elaboraciones sobre el Tema de la Soberanía, no serán necesarias más que unas cuantas referencias para presentar ante la consideración del lector la que consideramos como nacionalización política, jurídica y aun económica del mismo tema.

Es con base en esta noción polivalente de la Soberanía con la que el Estado Moderno ha entrado en escena en las Eras Moderna y Contemporánea. Como ya se había hecho notar en la Aproximación Histórico-Jurídica, el Derecho Internacional fue una creación de los Estados europeos para los Estados europeos, de los Estados civilizados para los Estados civilizados, sobreentendiéndose bajo esta tautología que solo los países con un nivel de vida similar o civilización similar -como se le llamaba entonces-, podían participar de las prerrogativas de la igualdad de la Sociedad de Estados: el principio de la no ingerencia en los asuntos internos y el principio de la unanimidad, que impone que un Estado pueda ser sometido a una regla que no haya aceptado, eran de aplicación selectiva. Para los juristas de fines del S. XIX, solo los miembros del Club Europeo o sus semejantes estaban bajo la jurisdicción del postulado de la igualdad en acepción de soberanía.

Sin embargo, este principio de la igualdad jugó su papel en la defensa de la soberanía de los Estados y en la implementación progresiva de la Sociedad Internacional luego de cada una de las 2 Grandes Guerras. Fue la inspiración de los redactores del Pacto

de la Sociedad de Naciones cuando buscaban hacer de la primera organización con vocación universal una institución lo más equilibrada posible. Lo mismo los redactores de la Carta de la ONU recurrieron al principio de la igualdad soberana para la reagrupación de Naciones de diversas ideologías y tamaños, aunque no para la asignación de responsabilidades. En el preámbulo los pueblos de las Naciones Unidas afirman su fe «en la igualdad de derechos de los hombres y las mujeres, así como de las naciones pequeñas y grandes». En el art.2 relativo a los principios de la Organización se coloca a la igualdad a la cabeza de la enumeración: «La Organización está fundada sobre el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros». "Los trabajos preparatorios de la Carta revelan que el principio ha sido objeto de discusiones...Las naciones pequeñas (Bélgica) señalaron como incongruencia el consignar conjuntamente el principio de la «igualdad soberana» y ciertas desigualdades flagrantes; el delegado de Uruguay propuso reemplazar «soberana» por «jurídica»; M.Belauze, portavoz de los Estados pequeños, declaraba que la noción de «igualdad soberana» está «carente de significado científico o técnico»<sup>44</sup>. Pero el Comité de redacción se pronunció por mantener la terminología entendiendo que reunía los siguientes elementos:

- 1) que los Estados son iguales jurídicamente;
- 2) que gozan de todos los derechos que se derivan de esta soberanía;
- 3) que la personalidad del Estado se respeta, así como su integridad territorial y su independencia política;

<sup>44</sup>Flory, Maurice, *Droit International du Travail*, Presses Universitaires de France, Paris 1977, p.21.

44 que el Estado cedera cumplir fielmente sus deberes y obligaciones internacionales.<sup>45</sup>

"Estas indicaciones son más interesantes por lo que señalan que por lo que precisaban. Licitan la igualdad a su aspecto jurídico y a su papel de defensa política. No abordan la cuestión de las desigualdades e ignoran deliberadamente los problemas de desigualdad de responsabilidades dentro de la organización internacional"<sup>46</sup>. En el orden jurídico, político y económico el apego que se observa al principio de la igualdad soberana no tiene otra razón de ser que la defensa del Estado soberano, siendo tanto más necesario cuanto que la desigualdad de los Estados es real.

La idea de la igualdad entre los Estados puede verse como originada en dos fuentes: una, la político-filosófica de la escuela naturalista por la analogía entre el Estado y la persona humana, considerándose la igualdad como la situación natural del hombre y de la Nación; la otra, la jurídica y política por la que la igualdad aparece como una consecuencia lógica de la soberanía. Mientras que la noción de igualdad soberana fue aplicada a países igualmente desarrollados -las naciones civilizadas de fines del S.XIX-, la concepción clásica de tal igualdad que impedía por lógica jurídica considerar a un Estado políticamente soberano como desigual al mismo tiempo, no inquietaba a los juristas. Pero con el fenecimiento de la descolonización posterior a la I.a Gran Guerra, la desigualdad apareció bajo una nueva dimensión, la económica del sub-desarrollo. Los nuevos Estados políticamente

45. Cfr. *Ibid.*, p. 32.

46. *Ibid.*, p. 32.

Soberanía a través de su independencia se encontraron económicamente dependientes. Las nociones de soberanía e igualdad derivaron hacia las nuevas acepciones de soberanía económica e igualdad de desarrollo. "De aquí en adelante es posible decir que la soberanía se ha ampliado considerablemente. Ella está en primer lugar abierta materialmente a la economía: todo Estado nuevo sabe en adelante que la liberación política, a pesar de la aurora que aporta, no es suficiente para garantizar una completa independencia y que la recuperación de una soberanía total pasa por el plano económico y cultural... En segundo lugar la soberanía se amplía... a la dimensión internacional de la economía"47 al desbordar las fronteras estatales. Por esto se puede decir que la soberanía, como mensaje político, jurídico y económico, deviene un proceso evolutivo y frágil48 como conquista de umbrales sucesivos desde una Nación dependiente aunque formalmente soberana, hasta una Nación realmente soberana e independiente. Esto le da un papel que jugar distinto a la noción de soberanía: antes la igualdad como consecuencia lógico-jurídica de una soberanía política formal no permitía concebir a un Estado siendo desigual y soberano a la vez; hoy un Estado subdesarrollado o desigual se concibe como jurídico y políticamente soberano y es en nombre de esta soberanía que va a reclamar -ya no como instrumento de defensa pasiva, sino como principio de acción- la verdadera igualdad bajo un mínimo de igualdad de oportunidades en el camino del desarrollo49.

47. Ibid., pp. 44-45.

48. Aunque para el maestro Maurício la soberanía a nivel externo y en su ejercicio no está sometida al proceso de formación que se da en el nivel interno del Edo. Cfr. Maurício, op. cit., p. 130.

49. Cfr. Flory, op. cit., pp. 42-47.

## .ESTADO Y DERECHO:

Das palabras en torno a estos dos conceptos. En la concepción del Maestro Bureau (La Concepción del Estado, Orden Social e Ideas de Derecho) Estado y Soberanía están estrictamente implicados al ser esas manifestaciones del poder. Si a nivel interno la soberanía es expresión del poder del pueblo más allá y más acá del equilibrio formalista de la separación de poderes (o sistema de las desconfianzas en la concepción mecanicista del Estado), toda al Estado ser la forma que adquiere la expresión de ese soberano interno. Si bien Bureau niega la validez a cualquier tipo de definición descriptiva o selectiva que busque delimitar el concepto del Estado bajo una simple enumeración sintética de sus elementos<sup>50</sup> o relevando alguno de sus componentes (como Jean Dubin que acentúa el aspecto societario y el teleológico), el mismo no llega a definirlo más allá que bajo las fórmulas de "Poder Institucionalizado" y "Forma de Poder"<sup>51</sup>. ¿Por qué este leonismo que raya en el vacío? Tal vez a final de cuentas y después de los 2 volúmenes que dedica específicamente al Estado, haya que volvernos hacia las comunes definiciones conceptuales de la Institución. Pero no deja de aparecerse como evidente lo que el mismo tratadista francés señala: el Estado no es ni siquiera la suma de esos elementos que comúnmente se llaman constitutivos y que Bureau califica como condiciones de posibilidad, sino un ente de naturaleza distinta a los

<sup>50</sup> Como son el gran Maestro Gonzalez Urbina hace en su Teoría Política p. 142.  
<sup>51</sup> Bureau, La Concepción del Estado, p. 345.

factores que pretendiendo suscribirse no pueden crearse. Nación, Gobierno, Territorio e inclusive Bien Publico Temporal, son de un orden inferior como causas al del Estado como causado, y es la soberanía el verdadero elemento constitutivo y causa de lo causado que es el Estado. Este nítido fin del francés lleva a ciertas consecuencias. Cuando en el orden internacional se discute la existencia o inexistencia de la Sociedad Internacional, el haber colocado a la soberanía en el orden de naturaleza y de elementos constitutivos del Estado va a materializar una verdadera piedra de tropiezo. No que necesariamente deba concluirse así. Las elaboraciones teóricas sobre el viejo mito fossilizado logran camuflar la naturaleza absolutista del concepto. Pero Burdeau concluye, caso si tuviera conciencia del peisaje de la soberanía y teniendo conciencia de que el soberano soberano le queda grande al Estado Moderno, señalando que no puede haber una sociedad verdaderamente internacional si no desaparece la soberanía como atributo del Estado particular y pasa a serlo de una Civitas Maxima. Las Naciones seguirían existiendo, pero no los Estados, eclipsándose ante EL ESTADO. Heller llevaría a esto municipalizar o estatalizar el Derecho Internacional<sup>55</sup>, a lo que en el sentido de Burdeau se responde que Estado y Nación son cosas diferentes, nunca sinónimas. Un Estado Universal no implica la destrucción de las nacionalidades, aunque sí su federación. Independientemente de que el maestro Burdeau le niega el carácter de Sociedad Internacional a la Sociedad de Estados -> lo que añades que si

55. Heller, Hermann, La soberanía. Contribución a la teoría del Estado y del Derecho Internacional, UNAM, México, 1960, p. 220.

bien la Sociedad de Naciones no es de la misma naturaleza que la Sociedad de Naciones, si está más cerca de su esencia". Debemos reconocer que el esquema federativo "débil y complicado" para Simón Bolívar<sup>53</sup>, requiere toda una seguridad política por parte de las instituciones federadas que las naciones actuales de la tierra están lejos de poseer. Pero aunque el Estado parece no sólo haber sido rebasado en sus fronteras económicas, sino que en el orden político y para algunos pronto se reunirá con la Tribu en el museo de las antigüedades<sup>54</sup>, se antoja casi inevitable la aparición de un Estado Universal.

En lo que al Derecho concierne y sin abandonar el ámbito del debate internacional a que hemos llegado, podríamos caracterizarlo siguiendo a Burdeau como tributario de las condiciones del orden social. Siendo "un orden un condicionamiento convencional de las cosas conforme a un principio previamente determinado", no está muy lejos el decir que "el orden social consiste en el acondicionamiento de la vida colectiva según lo exija el Bien Común"<sup>55</sup>. Pero el paso de la contemplación pura del Bien Común a las concreciones y realizaciones requiere que "además la imagen de un orden abstracto, hecho de seguridad y de justicia, se acompañe la idea de cierta justicia y de cierta seguridad. A la idea abstracta de orden social la sustituye la idea de Derecho... La idea de Derecho por su parte es la representación de un cierto modo de organización social del que se desprende el

<sup>53</sup>Cfr. Bolívar, Simón. *Discursos de Proclamación*, en *Ideas en forma de la América*, vol. I, Universidad, Bog. 1<sup>o</sup> ed. p. 424.

<sup>54</sup>Del *Hindimorgan*, en Flory, op. cit. p. 44.

<sup>55</sup>Burdeau, *Orden Social e Idea de Derecho*, p. 12.

reconocimiento de un principio susceptible de tener la categoría de derecho. La Regla de Derecho es este principio mismo, mientras que sea reconocido como obligatorio...Por ello el Concepto de Derecho en su integridad, parece poder ser definido por el siguiente esquema: una regla previamente verificada como condición del Bien Común...y considerada de conservación general"<sup>56</sup>.

De aquí, de este tributo que el Derecho y su idea pagan al orden social, deriva la crítica principal que el autor endereza contra el Derecho Internacional. "No hay Derecho Internacional, al menos digno de ese nombre, porque no hay Sociedad Internacional, por tanto no hay ni idea reconocida del Derecho Internacional, ni poder inherente al medio internacional para realizarla...El error fundamental...viene de que se cree poder hacer de la sociedad internacional una sociedad de Estados, cuando no puede haber más que sociedad de hombres...Al denunciar la poca importancia de un derecho internacional entendido como un derecho interestatal, no niega la necesidad de un verdadero derecho...Lo que niega es la validez de la pretensión de las otras a subsistir como valores absolutos...Lo que también niega es que un arreglo provisional entre Estados pueda ser el nombre de derecho...Su rol, es cierto, no ha acabado, pero no puede proseguir, sea que en el seno de un marco más vasto en el que les incumbiere la patria y Estado? proporcionar la imprescindible riqueza de sus recursos particulares al patrimonio de la humanidad."<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Op. loc. cit. 13-23.  
<sup>57</sup> Ibid. op. cit. 23-26.



Este realismo de Bureau que podría calificarse como criticismo socialista, no equivale para nosotros a un rasgarse las vestiduras en desafío a los internacionalistas sino a una tosa de conciencia que a través de Bureau y de todo el esfuerzo que hemos podido hacer por los terrenos de la Teoría del Estado, nos muestra algunos de las aporías conceptuales y reales de base que permiten que el PFI realice la labor que realiza.

EL DERECHO DE LA DEUDA  
DERECHO DEL DESARROLLO

Foco de interés sobre la deuda y únicamente en torno a la naturaleza de los acuerdos que celebra el Fondo con el país miembro.

Ya habíamos hecho mención de los Pactos Ejecutivos que en México se pretendieron legalizar para evitar la requerida aprobación del Senado caso que las Cartas de Intención con el FMI fueran consideradas como Tratados. Sin llegar a zanjar esta última disputa se señaló el papel que en la crisis de la deuda jugó la violación que de la Soberanía se hacía al principio de la separación de poderes. Al llegar ante el Derecho de la Deuda uno se encuentra con que el Congreso facultado por el art.73,VIII constitucional, autoriza por medio de la Ley de Ingresos de la Federación "al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas de ejercicio del crédito público..."<sup>58</sup>, variando los montos límites facultados según el año del ejercicio fiscal. Sin embargo, esta delegación de facultades no debe entenderse extendida para el caso de los préstamos a través de Tratados que requieren de la aprobación del Senado. Es de nuestro sentir que, por toda la serie de condicionamientos políticos, económicos y fiscales que la "condicionalidad" del Fondo impone al país miembro prestatario y que van a atestar duramente -como ya lo hemos visto- sobre todo

<sup>58</sup> Cfr. Faya Viesca Jacinto, ENCUENTRO ENCILASAS-Porrúa, 1986, p.189.

a la gente de menor peso político y social, la Carta de Intención contratada con el FMI es un verdadero Tratado que condiciona a su vez el otorgamiento de todos los otros préstamos que podrían otorgarse sin constituirse Tratados. "Las deudas públicas externas -obligaciones monetarias de un sujeto de derecho internacional con otro-[México y el FMI encuadran perfectamente] pueden surgir de un Tratado o de un delito...Cuando tales obligaciones se originan de un acuerdo entre sujetos del derecho internacional son reguladas generalmente por el derecho internacional, aun cuando el acuerdo en sí mismo sea de carácter predominantemente económico...Las partes libres de regular su acuerdo por el derecho nacional de un Estado particular [no es el caso del FMI], raramente lo hacen en el caso de los acuerdos gubernamentales [menos aún en los interinstitucionales FMI-país miembro]. El que ésta haya sido la intención de las partes deberá decidirse, en ausencia de una provisión expresa para tal efecto, a la luz de todas las circunstancias que circundan la conclusión del acuerdo y de las provisiones del mismo..."<sup>59</sup>. Así es que no vemos cómo un acuerdo celebrado por escrito entre sujetos de derecho internacional y regulado por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento o en varios, pueda denominarse a la denominación de Tratado, cuando ya se había señalado que un Acuerdo celebrado bajo todas las condiciones anteriores es, para la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Tratado cualquiera que sea el nombre que a este se le otorgue.

<sup>59</sup> Mann, *op. cit.* Public International Law and International Law, en Institut für Wissenschaftliche Jurisprudenz, *Vol. 1*, 212, 213, 21 June 33, Tübingen 1963, pp.7-11.

En torno al desarrollo es indudable que al escribir sobre este tema entra uno en el nivel de las valoraciones propias de la ética social. Todo esquema de desarrollo escansa en el fondo una escala social de valores sobre que es más valioso y por ello prioritario por alcanzar y que es menos valioso y por ende sacrificable. Las políticas de empleo, salariales, intervención del Estado en la Economía, agricultura, seguridad, gasto público, venta o incremento de paraestatales, crecimiento o pago de la deuda externa, subsidios o su reducción y todas las variables que se quiten añadir tienen aquí su asiento, pero no agotan por economizadas las perspectivas de un desarrollo integral. Lo verdaderamente central desde una perspectiva ética es que la concepción que nos hacemos del desarrollo determina el tipo de civilización que busquemos. La gravedad del subdesarrollo por un lado y el peligro de la unidimensionalidad en la autoconcepción del ser humano por otro, influyen no pocas veces en la búsqueda de esquemas materialistas que, una vez solucionado el problema del hambre, parecen pretender la socialización del individuo en el trabajo individualizándolo hedonísticamente en su vida privada. Cuando el desarrollo se toma como objetivo y no como medio, la concepción antropológica de base gestada por un consueño Schaufenscher Denken (romano) (Pensamiento de Agrador) no estaría lejos de la reducción del hombre a un conjunto de necesidades.

Y precisamente por ésto, un nivel de vida digno "en cuanto que conjugue valores económicos, políticos, religiosos, sociales  
c/ C/ir. Óguler, Denis, Ética del Desarrollo, Escala-IEPAL, Barcelona 1983, pp. 30v y ss.

y culturales de calidad minimeamente asegurar es conciencia de posibilidad de un ser humano digno. Es esto lo que debe buscar el desarrollo. / es esto, en su universalidad y generalidad, lo que debe concretarse y a lo que debe servir un derecho del desarrollo. Es esto lo que consagra el derecho al desarrollo.

Antes de entrar en materia, es preciso preguntarnos cual es el nudo entre el desarrollo y el FMI, si es que hay alguno. ¿no corresponde semejante cargo de accion a organismos como el Banco Mundial? ¿A que traer a colacion un tema tan complejo cuando podríamos evitarnos el esfuerzo? Es necesario responder a la primera inquietud cubriendo la tentacion de ceder afanosamente a la segunda. Inevitablemente la historia para nuestra maestria y la guia de nuestra elaboracion.

Hay que hacer senacion que los articulos del Acuerdo del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo) señalan que para ser miembro de esta institucion un pais debe a su vez ser miembro del FMI. La creencia de los padres fundadores era que las dos instituciones deberian trabajar estrechamente juntas. De hecho las reuniones de sus gobernadores se realizan en encuentros anuales conjuntos administrados alternativamente Banco-Fondo y Fondo-banco. Cierta numero de directores ejecutivos del banco o sus substitutos han sido simultaneamente directores o substitutos del Fondo. El Banco y el FMI han vivido en estrecha intencion a lo largo de su activa existencia. Se pueden señalar como ejemplos el que en sus inicios cada institucion ocupara un piso separado del mismo edificio en 1010 M. Street en Washington

D.C., mudándose el Fondo después a un edificio contiguo. Hacia 1971 el FMI y el BM administraban y financiaban conjuntamente servicios como asistencia en el laboratorio de lenguaje, entrenamiento lingüístico, servicios secretariales en la ONU, y otros.

Sin embargo, un estudio más detenido demuestra que, tras la fachada, la historia de las organizaciones hermanas de Bretton Woods si bien se inició con la camaradería, no dejó de pasar por la rivalidad para poder llegar a la tímida cooperación actual. Esa rivalidad se hallaba incipiente ya desde la invitación a las 44 Naciones a la Conferencia de Bretton Woods cuando el Secretario de Estado norteamericano redactaba: "para el propósito de formular lineamientos definitivos en torno a un Fondo Monetario Internacional y posiblemente un Banco para la Reconstrucción y el Fomento". En realidad y a diferencia con el Fondo, no solo su nombre, sino su creación misma estuvieron puestas en duda hasta el último minuto. Las primeras semanas de discusión de la Conferencia se dedicaron exclusivamente al Fondo y debido a los temores de que nunca se llegara a discutir el Banco, los países menos desarrollados y las naciones europeas dañadas por la guerra promovieron la creación de un grupo de trabajo dedicado a este.

Como en el caso del Fondo, el grupo de trabajo del Banco se centró en las propuestas norteamericanas de Harry D. White. Este señor, de quien en la argumentación se decía que escribía no una espada sino un garrote, tendía a explotar totalmente la posición de fuerza norteamericana pudiendo hacerlo, además de por su St. Cyr, Nelson, Edward; Baker, Robert. 158 p. (ed. 1961). Banco Bretton Woods. 1960; 1961 Institution, Washington D.C. 1979 pp. 52-53-55.  
62-1010-6-12

capacidad intelectual, por su gran capacidad de trabajo que a su vez le permitía inspirar y dirigir dentro del grupo norteamericano de consejeros de alto calibre. Este sello norteamericano de origen, lo mismo que su ubicación -una vez creada- en el territorio de su mayor contribuyente, dieron su status internacional y lo caracterizaron tambien como una creación típicamente anglo-sajona<sup>63</sup>.

Algunas de las características sustanciales de esta institución: "Su función inicial fue el financiamiento para la reconstrucción y solo posteriormente para el desarrollo; sus suscripciones de capital fueron relativamente pequeñas, mientras que su fondo de garantía se pretendió que fuera grande; la dependencia de sus fondos fue principalmente de inversionistas privados, lo que subraya la importancia de consolidar su posición en el mercado de capitales (Wall Street)...se pretendió que el Banco operara principalmente garantizando a los inversionistas privados contra las pérdidas, pero también podría prestar directamente y participar en préstamos privados...atendiendo únicamente a consideraciones de economía y eficiencia..."<sup>64</sup>. Y en cuanto a su función de Banco, al decir de los autores que seguimos le faltan los siguientes caracteres de tal: no recibió depósitos; hizo préstamos solo a gobiernos o entidades públicas y privadas con garantía gubernamental de reembolso; 4/5 del capital suscrito fue utilizado solo como fondo de garantía contra pérdidas; su función principal pretendió ser el garantizar inversiones privadas, negándose a prestar o garantizar préstamos

63. Cfr. Ibig. op. l-28.  
64. Ibig. p. 28.

en caso de existir otra fuente de la que el prestatario pudiera obtenerlo en términos razonables<sup>5</sup>.

Si bien en noviembre de 1946 tanto los directores ejecutivos del Banco como los del Fondo firmaron el "Informe de un Comité de Implementación Conjunta de un Procedimiento Provisional para la Unión entre el Fondo y el Banco en la Asistencia Financiera a los Miembros<sup>6</sup>", esta cooperación se quedó sólo en proyecto. "El caso de un periodo inicial de asociación estrecha a un periodo posterior de reserva distante coexistió en parte a distintos ritmos de crecimiento del Banco y el Fondo<sup>7</sup>. Ya en 1947 el Banco estaba en funciones con el primero de sus 4 préstamos de reconstrucción y los préstamos en proyecto cristalizaron lenta pero sostenidamente. En cambio el Fondo estaba casi arruinado hacia 1952, sufriendo déficits anuales durante los primeros 10 años mientras que los rendimientos del Banco crecieron continuamente totalizando ya en 1955 164 millones de dólares. Sólo a partir de 1950 en que el Fondo otorgó la asistencia a Gran Bretaña y Francia, siguiéndose desde entonces un incremento sustancial en el uso de sus recursos, la relación entre el FMI y el BM pasó a ser de rivalidad entre participantes cada vez más equitables<sup>7</sup>.

Sin embargo y para nuestro asombro, "la dificultad principal en la colaboración Banco-Fondo no se debe a las agudas diferencias en los análisis y prescripciones de las 2 instituciones, sino que ambas toman una perspectiva a corto plazo de las responsabilidades hacia sus miembros inatural en el fondo.

05. Cir. 1919, pp. 11-12.

06. Ibid. p. 243.

07. Ibid. p. 247-249.



rare en el Banco)... Si el Banco y el Fondo no se han movido mas lejos de las consideraciones de corto plazo, esto es el resultado de un sesgo en la estabilización como necesaria, aunque no suficiente, condición de crecimiento, hasta el descuido de la preposición igualmente importante de que, en muchas situaciones, el crecimiento es una necesaria, aunque no suficiente condición para la estabilización efectiva. Esto es totalmente nuevo para quien, como nosotros, creyera que el Banco se encargaría hacia la solución de problemas de largo plazo, mientras que el Fondo se encargaría de los de plazo inmediato. Esta, si no recordamos mal, había sido la concepción de base para la división de funciones entre estas organizaciones, y he aquí que de pronto nos damos cuenta de que ambas atienden a problemas cortoplacistas o, en palabras de algún cínico comentarista, al problema de cómo devolverle lo mas rápido posible su dinero a los banqueros. El mismo R.B. McNamara, presidente del Banco Mundial de 1968 a 1981, en un discurso a los gobernadores en septiembre de 1980 recordó sobre la tentación de posponer los programas anti-deficit y encarar los deficits de cuenta corriente, argumentando que los primeros son largo y los segundos cortoplacistas, que la cuenta puede esperar pero los deficits no, y el entonces presidente del Banco no resolvía la cuestión recordando que el BM debía enfrentar problemas a largo plazo y por eso el de la cuenta desde la perspectiva del desarrollo: el argumento no era inconstitucional sino moral al establecer: "los deficits corrientes no pueden ser indefinidamente mantenidos...pero la absoluta seguridad seguro puede ser soportada indefinidamente por una cd. ibid. p. 557.

societas. Ignorar esto...bajo la conveniente excusa de que su solución es de largo plazo...es un peligroso autoengaño<sup>69</sup>.

No obstante lo anterior y en lo que concierne a los aspectos de la renegociación de la deuda, el largo plazo juega cada vez un papel más importante. Las rondas de renegociación de los 50s e inicios de los 60s involucraban únicamente deuda y aplazamientos de corto plazo bajo los auspicios y asistencia del FMI. Pero hacia 1965 la deuda pública y los aplazamientos a largo plazo comenzaron a estar involucrados, como lo demuestran las renegociaciones con India (1966) e Indonesia (1970). Es por esta razón que "la renegociación de la deuda ha llegado a ser parte de la política de asistencia al desarrollo y es inevitable que el Banco, lo mismo que el Fondo, se encontrará profundamente implicado...El Fondo tomará el liderazgo en negociaciones concernidas con los aspectos a corto plazo de la deuda y la provisión de financiamiento temporal requerido para el programa de estabilización, mientras que el Banco se conducirá como cabeza del grupo de acreedores y proveedores de capital involucrados con problemas de largo plazo<sup>70</sup>. A través de este aspecto substantivo, pronto fue habitual para el FMI, lo mismo que para los banqueros comerciales, el condicionar sus préstamos a las condiciones requeridas por el Fondo. De esta manera ambas organizaciones se han influenciado recíprocamente el fomento crecientemente en las consecuencias de desarrollo de las medidas de estabilización y en las consecuencias de estabilización de las medidas de desarrollo.

Dr. McManera, Robert S., *Inc. McManera, Bank at the World Bank*,  
John Hopkins Univ. Press, Baltimore, MD, 1981, pp. 200-201.  
70. Mason, op. cit., pp. 228, 228-229.

Pero los nexos institucionales del FMI en cuanto a la tarea para el desarrollo no terminan ahí. El inciso iii) del art. I del Convenio Constitutivo establece dentro de sus fines: "facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos prioritarios de política económica". Esto nos lleva de la mano del desarrollo al campo del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que, no siendo un organismo de las Naciones Unidas como lo son el FMI y el BID sino un acuerdo intergubernamental que regula las relaciones comerciales entre sus signatarios, añadió a sus preocupaciones de comercio internacional originales (1947) las relativas al Comercio y Desarrollo, cuya adopción en la parte IV del Acuerdo constituye un logro esencial a la la UNCTAD de 1964 celebrada en Ginebra<sup>71</sup>. Mientras que el GATT es en principio un Acuerdo, es decir una realidad normativa, la UNCTAD es ante todo una Conferencia o Foro político, aunque con el tiempo ambas se han institucionalizado. Lo mismo que el GATT está marcado por las intenciones restauradoras del comercio internacional necesarias para la prosperidad de los países industrializados, la UNCTAD aparece como respuesta de los países tercer-mundistas ante la indiferencia del club de los ricos (GATT) a reaccionar frente a la pauperización creciente de los subdesarrollados. Por ello se añade en el Activo de la UNCTAD, como taller de trabajo en donde

<sup>71</sup> Cfr. Tames, Estructura Económica Internacional, p. 127; Flory, op.cit., p. 250.

se aceleran las ideas que posteriormente se concretan en el derecho internacional del desarrollo, la adopción de la parte IV del GATT.

Si "cuando y a instancias de la ONU- se emprendieron las negociaciones tendientes a instituir un organismo para la cooperación comercial no hubo quien objetara que las obligaciones de ese carácter no serían eficaces si los países que las asumieran permitieran que imperase la anarquía entre sus sistemas cambiarios"<sup>72</sup>, hoy nadie niega que tanto la cooperación comercial como la no discriminación y el orden en materia de cambios son condiciones de posibilidad y elementos del desarrollo económico mismo.

Y es a la luz de todo lo anterior como visualizamos el nexo que el FMI guarda tener con el desarrollo y con otras instituciones de alguna manera relacionadas con este.

#### Entramos ahora sí en materia.

La International Development Review consideraba hacia 1965 como "desarrollo nacional el proceso continuo por el que el pueblo de una nación aprende como usar efectivamente los recursos materiales y humanos disponibles para acceder a lo que ellos creen es una vida mejor"<sup>73</sup>.

Por su parte y respecto del Derecho al Desarrollo, la Asociación de Derecho Internacional que coopera con naciones

<sup>72</sup> L. Gold, El Fondo y los países de América en González A. Carranza, op. cit., p. 222.  
<sup>73</sup> Nelson, op. cit., p. 264.

Unidas en materias legales, adoptó en 1980 la «Declaración para el Desarrollo Progresivo de los Principios de Derecho Público Internacional Relativos a un Nuevo Orden Económico Internacional» que en su sección 4 establece: «El Derecho al desarrollo es un principio del derecho público internacional en general y de los derechos humanos en particular, y está basado en el derecho a la autodeterminación de los pueblos. «En virtud del derecho del desarrollo como un principio de derecho humano, los individuos y los pueblos están facultados...para implementar los arts. 55 y 56 (Econ. Internacional) (económica y social) de la Carta de las Naciones Unidas en orden a lograr un adecuado orden social e internacional para la implementación de los derechos humanos...»74.

De esta manera el derecho del desarrollo no se presenta como un derecho revolucionario en ruptura con el derecho internacional «clásico», sino que infiltra el conjunto de materias que, constituyendo el ámbito de ese derecho, están afectadas por los problemas del desarrollo, y puesto que prácticamente todo el contenido del derecho internacional está de una manera o de otra concernido por estos, es su conjunto el que está sometido a revisión en nombre de la finalidad del desarrollo. A pesar de eso, no abjura de ninguno de los fundamentos tradicionales del derecho internacional, en particular de la soberanía del Estado. Ciertamente la traducción de los fines del desarrollo casi nunca desborda en un texto de derecho positivo y que aun teniendo la forma de una Declaración, Resolución e inclusive la de un Tratado

74. United Nations, The New Order of Economic Development, in The Law & State, Volume 20, 1980.

internacional debidamente firmado y ratificado, comporte un efecto práctico inferior al que tiene una simple Resolución en cualquier otro campo. Esto parecería significar que el derecho del desarrollo siendo un conjunto de normas en beneficio de los países subdesarrollados es, por ese mismo, un derecho internacional de Estados de segunda categoría cuyo mayor éxito constituye el crear un clima de opinión y de conciencia prelegal y extrajurídico teórico; y cuyo mayor contrapunto aparecería en las peticiones simultáneas de una mano solicitaria pero bajo la reserva de la "inestabilidad" soberana.

Este último cuadro está pintado con pinceles de primer mundo, con pinceles fríos, revocados e impersonales que en nivel de estadísticas no podría comprender que la suerte por nombre pueda llegar a ser una mayor fortuna que la vida desconocida. Es totalmente cierto que las demandas de los países del Tercer Mundo sean comprensibles como una política de desarrollo y que no puedan integrar en unidad de lógica el marco de un Nuevo Orden Económico Internacional legalmente considerado, como parecen demostrarlo, por un lado, la tan conocida demanda por una "soberanía permanente sobre los recursos naturales, actividades económicas y riquezas" (art.2 Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados) que pedemosa en el inrestricto derecho de los países en desarrollo a la nacionalización y revisión de los Tratados de protección a la inversión ante la tarea de solidaridad pretendidamente obligatoria de los países desarrollados; y por otro lado la selección en el uso de los conceptos "distribución común de la riqueza" vs. "soberanía

paralelamente sobre los recursos naturales<sup>75</sup>). aduciéndose el recurso al primero en casos de incapacidad de explotación de tal patrimonio por el titular y al segundo en los casos en que los recursos sí puedan ser explotados por el mismo, como lo es el del petróleo<sup>76</sup>.

Esta forma de centrar la discusión y el debate, comúnmente formal y lógicamente jurídica, revela una falacia mayor que las contradicciones<sup>77</sup> que pretende evitar. En primer lugar, el estado y la concesión. Escribir argumentos de lógica jurídica ante un ordenamiento al que sus mismos detractores le niegan juridicidad o es una "concesión" artificiosa de principio o es una "negación" ventajosa del mismo: o se está considerando falsamente como ordenamiento legal el derecho del desarrollo solo para combatirlo fácilmente en ese campo, o se le está compatizando ventajosamente con áreas legales en el terreno de la moral. Sabemos que un ordenamiento jurídico es de una naturaleza normativa semejante a un ordenamiento moral, pero esto no implica que no haya diferencias y grados. No se le puede pedir la misma homogeneidad y coherencia lógicas a las exigencias, intuiciones y razones de la moral que a las de lo jurídico. Ni a un ordenamiento jurídico sistematizado a lo largo de varios siglos que a otro que acaba de nacer.

En segundo lugar, ya sea que se le trate como ordenamiento jurídico o que se le concipie en el fondo como ordenamiento moral, la lógica interna que se le pide —y que debe poseer— no

<sup>75</sup> Efn. Gobernación, Inness, & new International Economic Order, 208 International Economic Law, en INTELLECTUAL PROPERTY, 1977, p. 100, 102-103.

debe llevarnos a los extremos de un legalismo que desprecie la realidad acusando de la necesidad del desarrollo de expresarse dentro de un sistema de coordenadas lógico y claro, privilegiando el enfoque conceptual sobre el real y sin tener en cuenta que "entre los desiguales la libertad corre y el derecho libera", paradoja cuya verdad (real) y no (formal) revela la validez humana y no puramente lógica del derecho del desarrollo.

Es esta validez ontológica del derecho del desarrollo la única que permite superar verdaderamente su razón de existencia como índice de países de segunda categoría, más allá del argumento formal que la confiere y más acá en el argumento del ser soberano del Estado. El derecho del desarrollo no sería así un derecho de países semi-soberanos, sino un derecho de países íntegros en su soberanía pero pobres en su manifestación, como íntegra es la dignidad humana de un pobre por nacimiento que está. Solo así se puede salvar la esencia del derecho del desarrollo para permitirse decir que es por excelencia un derecho de la soberanía: un derecho instituido para permitir el acceso a una verdadera soberanía, sin que esto implique una devaluación del término al que sirve .

7a. Cfr. Oppermann, op. cit., pp. 27-40; Flory, op. cit., p. 111. Arthur-Fridolin, *Revue de Droit, Genève, Barcelone* 1972, pp. 169-189.



V  
CONCLUSION  
LA CONSTRUCCION  
DE LA  
SOCIEDAD INTERNACIONAL

Hemos llegado al final de este bosquejo de seriedades en el orden internacional. No nos resta ya sino recoger y completar una idea que dejamos planteada desde la revaloracion historico-juridica comentando la concepcion bergsoniana sobre la naturaleza de la fuerza capaz de crear una verdadera sociedad internacional, superior a una mera sociedad interestatal. El mismo Georges Burdeau en diversos lugares de su Tratado deja entrever el valor magico y cuasi religioso de lo politico, y en concreto en torno a la construccion de la Sociedad Internacional argumentaba que, en orden a una superacion del concepto de soberania en sentido de "egoismo" estatal, la nueva orientacion solo podria venir del universo de lo mitico si es que habia de pretender una verdadera fuerza de cohesion a nivel mundial y para lo mas profundo del hombre. Recordamos con Burdeau, recordando al lector las precisiones bajo las que ya nos referimos al mito en su relacion con la soberania, para indicar con Bergson que la comunidad mundial no puede tener por sustrato unico ni principalmente una fria doctrina que asela en exclusiva a lo nacional en el nombre, si es que le falta la intuicion del místico que interpela al sentido de religion antropologica: un sentido que orientandole a la trascendencia le hermana verdaderamente -sobre fronteras de nacion y lengua- con los miembros de las otras comunidades politicas que hoy llamamos

Estados. ¿Por qué el relato de la Torre de Babel sobre la confusión de lenguas y pueblos, inserto en la protohistoria de la humanidad, plantea esa confusión precisamente después de la auto-  
absolutización del hombre? ¿No es en el fondo un señalamiento de que, en tanto que el hombre corta sus lazos de identidad trascendental sobre ciudades que se arrojan una autonomía local frente a la tecnocracia sin fronteras del feneciente mundo, el desorden y el caos puestos a una verdadera sociedad seguirán imperando? ¿No tienen todavía mucho que enseñarnos las religiones "primitivas", ya no solo sobre la hermandad del hombre con el hombre, sino sobre su solidaridad mística con la sociedad animal a la que a través de los sacrificios vicarios, ofrece la vida de un ser humano en desagravio por todas las vidas animales tomadas como alimento para poder sobrevivir?

¿Fues bien, no siendo hoy como no somos esa que una Babel de Estados y careciendo como sociedad humana que carecemos de la sensibilidad religiosa de las sociedades primitivas, la creación de una Civitas Humana solo nos podría esperar como resultado del poder de deposición que la historia razonablemente posee, nunca como un salto cualitativo en dirección al punto omega del espíritu humano. Si en la religión misma no se puede dar cuenta fiel del feneciente místico, menos podría esperarse en asuntos tan profanos como los del Derecho y del Estado. La sociedad internacional se construiría con base en el Poder, no con base en la intuición mística que llevaría a una sociedad mundial de lo cerrado hacia lo abierto, del egoísmo de la tribu a la  
I.C.P. Beresón. Las dos torres de la Babel e de la Religión, pp. 333 y 34.

fraternidad universal. Las bases de base que hemos encontrado en el derecho internacional actual, a través del análisis de la Estructura Jurídica y del actuar del FMI en contextos de Derecho, Estado y Orden Internacional seguirían presentes. La heterogeneidad del derecho internacional no podría solucionarse por la actual "sociedad interestatal", que no es internacional, puesto que "podríamos decir siguiendo a Burdeau" solo una verdadera sociedad puede dar a luz un verdadero derecho, siendo que la "sociedad" interestatal no es una "verdadera sociedad".

5. Pero frente a esto afirmamos que las contradicciones del medio internacional son solo parciales por humanas. Si el Estado y su concepción de soberanía constituyen un obstáculo para la total integración mundial, son también el punto de partida para la misma. Si el derecho internacional actual es débil, heterogéneo e inefectivo, es también lo mejor que a la fecha se ha logrado y uno de los órdenes de esperanza de la paz. El Nuevo Orden Económico Internacional no podrá correr más que por el mismo lecho del antiguo. El nombre, esa peregrina de sentidos, seguirá siendo el mismo que pudiendo elaborar un orden correctivo, es capaz a su vez de violarlo, de absolutizarlo o de trascenderlo.

## BIBLIOGRAFIA

- Articles of Agreement of the International Monetary Fund. En Tratados, Convenciones y Convenios Económicos celebrados por México. Tomos II, III y XII. Banco de la República. México.
- Baer, Morris. Lichtenshteyn, Samuel. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero. Ediciones de Cultura Popular. México: 1971.
- Berjau, Roberto. Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional. UNESCO-Digress, Ginebra: 1977.
- Bergson, Henri. Las Dos Fases de la Moral y de la Belleza. Sudamericana. Buenos Aires: 1962.
- Block, Fred L. Los Orígenes del Desarrollo Económico Internacional. PCE. México: 1980.
- Bolívar, Simón. Discurso de la Agradación. En Lecciones en Lección de Latinoamérica. Volumen I. UNAM-ODUAL. México: 1980.
- Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política.  
 ---. Tomo I Presentación del Universo Político.  
 ---. Volumen 1: Sociedad Política. Ginebra-UNAM-ENEP-ODUAL. México: 1962.  
 ---. Volumen 2: El Orden Social y la Ley de Ginebra. UNAM-ENEP-ODUAL. México: 1962.  
 ---. Tomo II El Estado.  
 ---. Volumen 1: La Formación del Estado. UNAM-ENEP-ODUAL. México: 1962.
- Carreau, Dominique. Juillard, Patrick, Piory, Thibaut. Unité Internationale Economique. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. Paris: 1978.
- Carreau, Dominique. La Economía Monetaria Internacional. Librairie Armand Colin. Paris: 1970.
- Casta de la Cruz. En Señal Vazquez, Roberto. Desarrollo Internacional. Editorial Espéculo. Porrúa. México: 1980.
- Castillo y Fernández del Valle, Jaime. La Universidad. Espéculo. Porrúa. México: 1980.
- Cancilio, Luis. Hitos Semánticos y Realidad. Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid: 1970.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México: 1984.
- Convención de Viena Sobre el Comercio de los Tratados. Fotocopias. El Paso, Texas. La Buzzone. Neuquén. Argentina: 1971.
- Enciclopedia Salvat. Diccionario. Tomo III. Barcelona: 1971.
- Faya Oreste, Jacinto. Enciclopedia Jurídica. Porrúa. México: 1980.
- Fiory, Maurice. Unité Internationale en Développement. Presses Universitaires de France. Paris: 1977.
- Gold, Joseph. Desarrollo Económico de Ginebra. Fondo Monetario Internacional. Washington D.C.: 1970.  
 ---. The International Monetary Fund and International Law. International Monetary Fund. Washington D.C.: 1968.  
 ---. Local and Institutional Aspects of the International Monetary System. Selected Essays. International Monetary Fund. Washington D.C.: 1977.  
 ---. La Historia del Fondo. Fondo Monetario Internacional. Washington D.C.: 1970.

- The Second Amendment of the Fund's Articles of Agreement. International Monetary Fund, Washington D.C.: 1978.
- Forum and Decisions in the International Monetary Fund. International Monetary Fund, Washington D.C.: 1972.
- González A. Carranza, Juan Luis, Política del Comercio Exterior. Boletín Económico y Comercio. Asociación Nacional de Abogados, México: 1969.
- González Urzúa, Hector. Teoría Política. Porrua, México: 1980.
- Goulet, Denis. Etica del Desarrollo. Estela-IPSA. Barcelona: 1985.
- Harrod, Roy. El Dinero. Ariel. Barcelona: 1972.
- Hauriou, Maurice. La Sociologie Nationale. Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris: 1911.
- Heller, Hermann. La Economía Contribución a la Teoría del Sistema Estatal y del Comercio Internacional. UNAM, México: 1968.
- Horie, Shigeo. The International Monetary Fund. McMillan Co. London: 1964.
- Institut für Wissenschaftliche Zusammenarbeit. Geopolitik. A Biannual Collection of Recent German Contributions to these Fields. Volume 10. Tübingen: 1967.
- Law and State. A Biannual Collection of Recent German Contributions to these Fields. Volume 27. Tübingen: 1965.
- Law and State. Volume 10. Tübingen: 1967.
- Kaiser, Hans-Joerg. Program der Sozialpolitik und die Theorie der Volkswirtschaft. Scientia Verlag, Wien, 1961.
- Kaye, Christopher A. El Alivio del Comercio Internacional. H.W. Wilson Company, New York: 1964.
- Kunz, Hans. Christl Sein. R. Piper & Company Verlag, München: 1974.
- Estado Dios. Cristiandad, Madrid: 1979.
- Mann, F.A. El Aspecto Legal del Comercio. PCE, México: 1986.
- Martín, Giacomo. La Iglesia de Europa e nuestros Dias. Tomo I. Boletín de la Cátedra. Cristiandad, Madrid: 1974.
- Mason, Edward. Handbook. Robert E. The World Bank, George Bretton Woods. The Brookings Institution, Washington D.C.: 1975.
- Meneses, Robert S. The Exchange Rate at the World Bank. Global Policy. Journal of World Bank. Washington. John Hopkins University Press, Baltimore USA: 1961.
- Minc, Alain. El Desarrollo del Comercio. Cristiandad, México: 1986.
- Nyers, Robert (editor). El Alivio del Comercio Internacional. International Monetary Fund. Carnegie Council on Ethics & International Affairs-Transaction Books Publisher, New Brunswick USA; and Oxford UK.: 1967.
- Investigación Científica. Boletín de Estadística Económica de la Salvación. Tomo 1971: La Iglesia. Cristiandad, Madrid: 1973.
- Oliviera, Carlos, Roberto. Economic Development and Inflation with Special Reference to Latin America. UNU Development Studies. Centre and Programme. UNU Development Center, Paris: 1964.
- Pirelli, Henri. Historia Económica y Social de la Costa Mexicana. PCE, México: 1975.
- Sespano, Anthony. Los Bancos y la Crisis Mundial. Grijalbo, México: 1983.
- Sassulian, Paul. Economía. McGraw Hill, México: 1983.
- Sau Hweyo, Julio. La Condicionación en el Tercer Mundo. Boletín Nacional y del Comercio Internacional. Centro Mexicano de Relaciones Internacionales 1983. UNAM DHEP-Cación, México: 1987.

- Sears, Václav, Modesto. Caracno Internacional Cubano. Pórrua, México: 1980.
- Solomon, Robert. The International Monetary System 1945-1981. Harper & Row.
- Tanase, Kazuo. Caracno Económico Internacional. Alianza Universidad, Madrid: 1984.
- Tetzlaff, Rainer. Das Internationale Währungsproblem und die Ursachen von Währungsinstabilität in der Dritten Welt. In: Welt, Jochen. Währungsinstabilität in Entwicklungsländern. Weltforum Verlag, München, etc.: London: 1983.
- Triffin, Robert. Una Internacional de las Monedas. CEMLA, México: 1984.
- Trujal y Serra, Antonio. La Sociedad Internacional. Alianza Editorial, Madrid, España: 1974.
- Utz, Arthur-Friedrich. Manual de Eilias-Herder. Barcelona: 1970.
- Williamson, John. The Failure of the World Monetary Reform 1971-1974. New York University Press, New York: 1977.