

LA ORGANIZACIÓN FINANCIERA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Manuel BECERRA RAMÍREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Orígenes del sistema financiero internacional*. III. *Evolución del FMI*. IV. *El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) o Banco Mundial*. V. *Grupo del Banco Mundial*. VI. *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. VII. *Los bancos comerciales interamericanos*. VIII. *Otros actores internacionales (los factores fundamentales del poder)*. IX. *Fuentes del derecho*. X. *El criterio económico de las organizaciones financieras internacionales*. XI. *Soberanía*. XII. *Las cartas de intención*. XIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Las instituciones financieras modernas se originan en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y son un intento de las grandes potencias de organizar el orden financiero de la segunda posguerra. La historia se inicia en 1943 cuando en la ciudad estadounidense de Washington se reúnen un grupo de expertos estadounidenses e ingleses¹ para proyectar las instituciones financieras de la posguerra. Finalmente, en la Conferencia Monetaria y Financiera celebrada en Bretton Woods en New Hampshire, Estados Unidos, en julio de 1944, se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), actualmente conocido como Banco Mundial (BM). Con el paso del tiempo este sistema ha crecido en forma sofisticada y en donde el número de organismos financieros se ha multiplicado, a esto hay que agregar que al parejo de la estructura interna de cada organización financiera, que cuenta con órganos de decisión, está una

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Las instituciones financieras de Bretton Woods", *El mercado de valores*, México, Nacional Financiera, año LV, 1995, p. 57.

organización de carácter paralela compuesta por agrupaciones de Estados que no tienen una estructura orgánica, pero sí son factores esenciales de toma de decisiones. Los problemas financieros internacionales en un momento en que éstos se han globalizado, imponen la necesidad de una transformación. Sin embargo, ése es una parte del problema, ya que al mismo tiempo es necesario que cada Estado, como en el caso de México, reestructure su sistema de recepción del derecho internacional a fin de que se apegue a las necesidades del desarrollo interno, y participe en mejores condiciones en la relaciones económicas internacionales.

II. ORÍGENES DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

El sistema monetario internacional existente desde el siglo XIX consistió en poner al oro en el centro, lo que causaba cierto desorden, por lo que en este siglo los Estados se vieron en la necesidad de crear un sistema de carácter convencional, de ahí la gestación del sistema vigente. Las instituciones financieras modernas se originan en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial y constituyen un intento de las grandes potencias de organizar el orden financiero que le siguió a esta conflagración bélica. La historia del sistema contemporáneo se inicia en 1944 cuando se lleva a cabo la Conferencia de Bretton Woods.

El sistema financiero internacional, desde sus inicios, tenía la intención de ser universal. Originalmente formaban parte del él 44 Estados comprendiendo a la URSS, es importante mencionarlo ya que significaba una tendencia a la universalización, independientemente de los sistemas económico-jurídicos que en ese momento prevalecían y que además polarizaban al mundo.

Para elaborar el sistema, la Conferencia tomo como base de discusiones dos proyectos publicados en abril de 1943: el del estadounidense Harry White y el del inglés lord Keynes. La propuesta de ellos tenía diferencias importantes. Por una parte, Harry White proponía como objetivos la estabilidad de tipos de cambio, la liberalización del comercio, de los pagos internacionales y el equilibrio de la balanza de pagos y para lograrlo proponía la creación de:

- Un sistema basado en el oro que debía ser reforzado por la creación de un “fondo” de estabilización de las Naciones Unidas que realmente fue el precursor del FMI;

- Un organismo financiero a imagen del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) con un capital de diez mil millones de dólares, que debía acordar préstamos a largo término para la reconstrucción económica de los beligerantes;
- Un organismo internacional en el ámbito comercial, a imagen de la Carta de la Habana;
- Una unidad monetaria internacional como unidad de cuenta (Unitas).

En cambio, la propuesta del economista inglés Keynes planteaba:

- La creación, entre los Estados, de una unión internacional de compensación (unión de *clearing*) encargada de acordar ayudas financieras a los países en dificultades.
- La posibilidad de que esta “Unión” emitiera moneda, según las necesidades del comercio mundial a fin de que sus miembros pudieran hacer frente a eventuales déficit. Las características de esta unidad, llamadas “Bancor”, tenían ciertas similitudes con los actuales Derechos Especiales de Giro (DEG).
- El establecimiento de un procedimiento de ajuste de las paridades.²

A final de cuantas prevaleció el Proyecto White con base al cual se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Aunque hay que decirlo, después de más de medio siglo de existencia del actual sistema financiero internacional, actualmente está compuesto de una serie de instituciones tanto públicas (interestatales) como privadas, así como de códigos de conducta interestatales y mecanismos de cooperación transnacionales,³ que hacen más sofisticado el sistema que el planteado originalmente.

III. EVOLUCIÓN DEL FMI

El FMI es una organización internacional creada el 27 de diciembre de 1945, que forma parte del sistema de Naciones Unidas, y que, como

² Bermejo García, Romualdo, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 177 y 178.

³ Carreau, Dominique, “El sistema monetario internacional y su derecho”, *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 16, 1984, p. 32.

hemos visto, el tratado que le da origen fue redactado en julio de 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, en New Hampshire. Los estatutos del FMI funcionan como una forma de sistema jurídico interno del FMI, el cual a través de la interpretación ha evolucionado, independientemente de las reformas y la teoría jurídica de los poderes o facultades implícitas, que son fuente de derecho. Los estatutos reconocen el derecho a la creación de mecanismos específicos, siempre que sean conforme a los objetivos y fines perseguidos por el FMI.⁴

La evolución del FMI se puede comprender en cuatro etapas fundamentales.⁵ La primera, que abarca desde 1944 hasta 1970, es una etapa de institucionalización del FMI, en donde se elabora y entra en vigor el convenio constitutivo, además se aprueban los proyectos uniformes de los acuerdos de derecho de giro. En esta etapa, el oro estaba en el centro de las paridades cambiarias. Todos los miembros fundadores fueron requeridos por el FMI a contribuir dando oro, equivalente al 25% del valor de sus cuotas obligatorias o al 10% del total de sus reservas en oro o en dólares, lo que tuviera en menor cantidad. Esto suponía que Estados Unidos mantuviese la paridad de su moneda al comprar y vender libremente oro a los otros miembros en precios cercanos a la paridad, los demás Estados tenían que mantener la paridad de su moneda interviniendo en los mercados de cambio con dólares o divisas convertibles en dólares. Sin embargo, los continuos déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos provocaron desconfianza en la posibilidad de convertir en oro el creciente volumen de reservas en dólares e incluso se temía por la permanencia de la paridad del dólar.⁶

En 1961, ante el peligro de un desplome, como sucedió más adelante, el FMI se plantea la necesidad de reformar el sistema monetario internacional, en 1963 el Grupo de los Diez (G-10), en donde se encontraban los países más industrializados del mundo, decidió oficialmente la apertura de las negociaciones. La existencia del G-10 es muy trascendente, ya que a partir de su creación resulta ser un factor esencial de decisión en el interior del FMI, a este grupo nos referiremos posteriormente.

4 Artículo V, sección 2b y 3a.

5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Las instituciones financieras de Bretton Woods", *El mercado de valores*, México, Nacional Financiera, año LV, enero de 1995, pp. 58-62.

6 Pastor Ridruejo, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 6a. ed., Madrid, Tecnos, 1996, p. 811.

La segunda etapa esta marcada desde 1970 hasta 1978. En 1970 se tuvo la primera aprobación de la primera enmienda del Convenio Constitutivo del FMI que estableció como novedad los servicios financieros basados en los Derechos Especiales de Giro (DEG).⁷ El 15 de agosto de 1971 el sistema sufrió un colapso, cuando Estados Unidos decidió no mantener la paridad del dólar con el oro o con cualquier otro valor fijo.

Por otra parte, en esta etapa, concretamente en 1973, se inicia la función de supervisión de parte del FMI. En el año de 1978, y con motivo de la crisis de 1971, el sistema financiero internacional sufrió otra crisis severa, debido a que las principales instituciones del sistema creado en Bretton Woods, se venían para abajo; es decir, el sistema financiero internacional sufrió de falta de liquidez internacional, agravada por la rigidez del sistema de paridades cambiarias.

De esa manera, se dio paso a la tercera etapa (1978-1989), cuando en 1978 la crisis generó una reestructuración a fondo, dando lugar a la segunda reforma del convenio constitutivo, mediante el cual los países miembros quedaron en posibilidad para adoptar el régimen cambiario de su preferencia, con la limitación de que no podían ser discriminatorios ni comportar la práctica de cambios múltiples salvo con la aprobación del FMI. Además, en lo que se refiere a las funciones del oro, quedaron disminuidas ya que las funciones que el oro desempeñaba como unidad de valor de los DEG y como denominador común de las paridades fueron suprimidas;⁸ además, se abolió el precio oficial del oro;⁹ el FMI tiene facultades de vender oro; y deberá abstenerse, en sus transacciones sobre el oro, de controlar el precio, el cual estará sujeto al mercado.¹⁰ En lo que se refiere a los Derechos Especiales de Giro, los participantes tienen una completa libertad para transferirlos a otros participantes, sin que sea necesaria la autorización del FMI; y también los DEG desplazan al oro

7 Los DEG son la unidad contable del FMI, quien determina su valor, comúnmente mediante referencia a un conjunto de cantidades específicas de dólares, libras esterlinas, marcos alemanes, yens y francos, las monedas más firmes a nivel internacional. Los DEG, desde el punto de vista jurídico descansan en dos obligaciones: primera, el deber del FMI de designar un Estado miembro en situación suficientemente fuerte en cuanto a balanza de pagos y nivel de reservas para que reciba de otro Estado que necesite y solicite una transferencia de DEG que permita al transferente un libre uso de la moneda del transferido. Segunda, es deber del Estado designado aceptar la transferencia. Aunque también se permite a los Estados miembros del FMI que se hagan transferencias entre ellos sin su intervención. Pastor Ridruejo, José A., *op. cit.*, p. 812.

8 Artículo XV y artículo IV, sección 1.

9 Artículo V, sección 12, letra a.

10 Artículo V, sección 12, letra d.

como medio de pago entre el FMI y los miembros. A criterio de algunos autores, esto significó el establecimiento total de la hegemonía de Estados Unidos en el sistema monetario internacional ya que se refuerza la posición dominante de la moneda estadounidense.¹¹

El alza de los precios del petróleo en 1973-1974 y 1979-1980 canalizó hacia los bancos comerciales grandes cantidades de divisas procedentes de los países exportadores de este mineral. De esta manera, los receptores de estas grandes sumas, en busca de ganancias, las colocaron en créditos en países subdesarrollados. Los créditos acordados por tres grandes bancos estadounidenses a los países del tercer mundo representaban más del 20% de sus capitales propios inmovilizados: el Citibank, 203%, el Chase Manhattan, 220% y el Manufactures Hanover, 245%.¹²

La década de los ochenta se caracteriza por una crisis profunda en las economías latinoamericanas, a la que le han llamado la “década perdida de América Latina”, que produce incapacidad de pago de la deuda externa de estos países. A fines del verano de 1982, México anunció que no podía hacer frente a sus pagos exteriores declarando la suspensión de éstos. Para 1987 y 1988 el problema de la deuda externa de los países en desarrollo se mantiene. Ante esto, los países industrializados y las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI) han recetado a los países deudores “programas de ajuste” a nivel interno, que tiene que ver los precios internos, control del déficit presupuestal; y del gasto público. Aunque, dichos programas de ajuste no han tenido en muchos casos el éxito esperado.¹³ En 1986, para ampliar los fondos financieros que administraba el FMI, se creó el Servicio Financiero de Ajuste Estructural (SAI) y al año siguiente el Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE).

En la cuarta etapa (de 1989) los países prestatarios están habilitados para utilizar los recursos del FMI con el fin de reducir sus deudas pendientes; independientemente de que se siga la estrategia global de alivio de la deuda prevista en el fin de semestre de ese año. Sus actividades también incluyen el otorgamiento de créditos para el ajuste estructural.

En 1990 fue votado por el directorio sobre la base de una iniciativa del comité interino, el incremento del monto del financiamiento de la organización, aumentando las cuotas en un 50%, a un total aproximado de

11 Bermejo García, Romualdo, *op. cit.*, pp. 200 y 201.

12 *Ibidem*, p. 228.

13 *Ibidem*, pp. 240 y 241.

ciento ochenta mil millones de dólares. Esta modificación estuvo sujeta a ratificación por parte de los países miembros ya que significaba una modificación substancial de los estatutos y un mayor compromiso financiero.¹⁴

Como lo mencionamos anteriormente, los estatutos del Fondo entraron en vigor el 27 de diciembre de 1945. Dichos estatutos fueron firmados por 29 países que representaban el 80% de las cuotas aceptadas en la Conferencia de Bretton Woods; aunque, realmente, la consolidación de su estructura y funcionamiento fue lenta. En 1947 se aprobó el acuerdo de vinculación mediante el cual pasó a formar parte de un organismo especializado de Naciones Unidas. La sede del FMI está en Washington.

Los fines del FMI que están contenidos en el artículo 1o. de su estatuto,¹⁵ se refieren a fomentar la consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar las depreciaciones cambiarias competitivas; asistir en el establecimiento de la convertibilidad de las monedas; poner recursos a disposición de los países miembros temporalmente para ayudarlos a corregir los desequilibrios de su balanza de pagos, y, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.

En concreto, las funciones de esta institución financiera internacional son extraordinarias, ya que, como hemos visto, son de carácter regulatorio y al mismo tiempo financiero, que se pueden resumir a dos fundamentales:

14 Di Giovan, Ileana, *Derecho internacional económico y relaciones económicas internacionales*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 176.

15 a) Promover la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente, mediante un mecanismo de consulta y de colaboración en cuestiones monetarias internacionales;

b) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y a mantener altos niveles de empleo y de ingresos reales y de un desarrollo de los recursos productivos de todos los Estados miembros como objetivos primordiales de la política económica;

c) Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio, procurar que los Estados miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas;

d) Ayudar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los Estados miembros y a la eliminación de las restricciones de cambios que dificulten la expansión del comercio mundial;

e) Infundir confianza entre los Estados miembros poniendo a su disposición, mediante las garantías adecuadas, los recursos del Fondo y procurando así corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional, y

f) De acuerdo con los objetivos anteriores, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los Estados miembros.

- Fungir como asesor de los países miembros que tratan de instrumentar políticas de ajuste económico para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos;
- Ser fuente de financiamiento temporal de la misma.

Ahora bien, las diferentes operaciones del FMI para el cumplimiento de sus funciones son: operaciones de la cuenta general, acceso a un crédito *stand by*;¹⁶ operaciones de la cuenta especial; nuevas facilidades; mecanismos de acceso a la asistencia financiera del FMI que no estaban previstas en los estatutos sino que constituyen una creación de los órganos directivos del Fondo.

1. Estructura orgánica del FMI

El FMI tiene los siguientes órganos principales:

a) El Consejo o Junta de Gobernantes, formado por un gobernador titular y un suplente, designado por cada Estado miembro para un periodo de cinco años, aunque pueden cambiar en este periodo a voluntad del Estado a quien representan y son renovables. La Junta de Gobernadores tiene entre sus facultades la de nombrar a un presidente de entre sus gobernadores. El Consejo posee todos los poderes del FMI, aunque puede delegarlos en el Consejo de Administración o director ejecutivo a excepción de, entre otros, la admisión y suspensión de miembros, la aprobación de la revisión de cuotas, la distribución de los ingresos netos del Fondo y la disolución del mismo.¹⁷

Actualmente, el Consejo es demasiado grande lo que lo hace pesado para cumplir las funciones originales que le fueron encomendadas por el estatuto; es decir, guiar la política del FMI y resolver los conflictos entre los países miembros, tomando en cuenta sus repercusiones políticas, y de acuerdo con los fines de la institución. Entonces, ahora sus funciones son meramente formales. La segunda enmienda dispuso al respecto la creación de un Consejo compuesto de gobernadores o personas de rango ministerial o similar, con lo que los consejeros tendrían una posición prominente, y considerable influencia en sus propios países. Así la principal

16 Es un acuerdo internacional bilateral, en el cual el organismo y el país miembro contraen obligaciones y derechos recíprocos a ejecutar durante un periodo determinado y conforme con una secuencia previéndose modalidades de cumplimiento y control de tales obligaciones.

17 Artículo XII, sección 2.a, b.

tarea del Consejo es supervisar la administración y adaptación del sistema monetario internacional.¹⁸

b) El Consejo de Administración o directores ejecutivos está formado por 22 administradores que tienen a su cargo la gestión de las operaciones del Fondo y las facultades que en ellos delegue el Consejo, Junta de Gobernadores. De este número, 16 son cargos electivos, pero dicho número puede, sin que sea obligatorio, ser reducido si se nombran directores ejecutivos adicionales. También sus actividades se extienden a la elaboración de normas sobre las materias relativas a su jurisdicción. Informa de su actividad a la Asamblea de Gobernadores. Ahora bien, de los 22 administradores, cinco son designados por los miembros que tengan suscritas las mayores cuotas (Estados Unidos con 19.29%, Reino Unido 6.1%, RFA y Francia con 4.85%, Japón con 4.57% y Arabia Saudita con 3.47% hasta 1990), los restantes son elegidos por los demás Estados o países miembros, sesiona de manera continua y permanente. La experiencia ha demostrado que aunque en algunos casos exista una preponderancia de votos ponderados a favor de una decisión propuesta, el directorio ejecutivo puede abstenerse de tomarla cuando se enfrenta con la oposición de un número substancial de directores ejecutivos. Sin embargo, podemos afirmar que los cinco países con mayores cuotas, Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y Japón, en donde no hay ningún país subdesarrollado, ejercen una gran influencia no sólo para nombrar director ejecutivo, sino también en los asuntos monetarios dentro y fuera del Fondo.

c) El director gerente o director general que es elegido por el Consejo de Administración, es el representante legal del Fondo, quien preside las reuniones del Consejo de Administración o directores; no tiene derecho a voto salvo en los casos de empate, tiene bajo sus órdenes al personal y bajo la dirección del Consejo de Administración, ejecuta los asuntos ordinarios del FMI. En realidad el director gerente es nombrado por los cinco Estados miembros con mayores cuotas de contribución, Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Japón y Francia. En la práctica el director general ha incrementado su esfera de acción conforme ha aumentado la variedad de las normas del Fondo sobre el uso de sus recursos y ha crecido enormemente el volumen de las transacciones. Como menciona J. Gold,¹⁹ entre las negociaciones que gestiona el director gerente con su personal

18 Gold, Joseph, "Continuidad y cambio en el Fondo Monetario Internacional", *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 16, 1984, p. 47.

19 *Ibidem*, p. 51.

están las negociaciones con los países miembros cuando solicitan el uso de los recursos del Fondo y se ha establecido la costumbre de que el directorio ejecutivo acepte las recomendaciones del director gerente aunque puede darse el caso de que haya opiniones contrarias entre el director gerente y el directorio ejecutivo, y entonces debe prevalecer la opinión del órgano colectivo. Por supuesto que influye mucho la personalidad del director gerente, en el ejercicio del puesto.

d) Los órganos subsidiarios como el Comité Interino y el Comité de Desarrollo.²⁰

2. *El Comité Interino o Provisional*

Creado en 1974 por resolución del Consejo de Gobernadores. Este Comité sustituyó y continuó las labores del Grupo de los Veinte (G-20), formado en 1972, para negociar la reforma del sistema monetario internacional. La tarea principal que se confió al Comité Interino fue vigilar la evolución, gestión y adaptación del sistema monetario internacional, más tarde se agregaron otras misiones, como los procesos de ajuste, liquidez internacional, asignación de DEGs. Su estructura orgánica reproduce la del Consejo; es decir, cada Estado miembro o grupo de Estados miembros que elige un director tiene derecho a enviar un representante a el Comité Interino.

Las diferencias fundamentales entre el Consejo y el Comité Provisional estriba en que el Comité no es un órgano del Fondo y sólo emite recomendaciones, eso sí, sus recomendaciones tiene un gran peso. En suma, la creación del Comité Provisional es un punto intermedio entre las opiniones sobre le estructura del Fondo propuesto por Harry Dexter White que proponía un órgano ejecutivo que estuviera en sesión continua en la sede del Fondo, y la postura de John Maynard Keynes que proponía un órgano ejecutivo compuesto de personas que tuvieran puestos de alta responsabilidad en sus propios países, y que sólo se reunieran de vez en cuando. Como sabemos, la opinión de White prevaleció; sin embargo, “con el tiempo se hizo evidente que el creciente volumen y diversidad de actividades del Fondo hacían esencial que hubiera un órgano en sesión continúa y una Secretaría con alguna autoridad”.²¹ Por último, éste ha te-

20 Díez de Velasco, Manuel, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 312 y 313, véase también Pastor Ridruejo, José A., *op. cit.*, pp. 810-812.

21 Gold, Joseph, *op. cit.*, p. 48.

nido un destacado papel en la búsqueda de propuestas en el problema de la deuda externa.

3. *El Comité de Desarrollo*

Dicho Comité, creado en 1974, es una respuesta a las peticiones de los países en desarrollo para que se tomaran en cuenta sus necesidades de progreso. Por eso sus funciones tienen que ver los problemas del desarrollo. Al Comité de Desarrollo debemos la iniciativa de la creación de la “tercera ventanilla”, en funciones desde 1976, que consiste en otorgar créditos en condiciones no muy difíciles (colocadas en punto intermedio entre los términos del mercado y las concesionadas) y hasta por mil millones de dólares.²²

Por último, el Fondo tiene un órgano que no existe de hecho, aunque si de derecho, es la Comisión de Interpretación de la Junta de Gobierno, la cual fue creada por el convenio constitutivo, pero es necesaria una decisión para establecer los miembros que la integrarán. Tiene funciones como un órgano de solución de controversias, fue creada por la primera enmienda para resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones del directorio ejecutivo.

4. *Cuotas y grupos*

Los recursos del FMI provienen de tres fuentes; a) las cuotas, b) los empréstitos y c) los acuerdos generales de préstamos. Las cuotas de los países miembros son la principal fuente de aprovisionamiento de recursos del FMI y además tienen una gran importancia en el funcionamiento de la organización, ya que de ellas depende el número de votos que cada país posee, el monto máximo de recursos financieros del Fondo a los que cada miembro tiene derecho a acceder; la participación que le corresponde a cada país en la asignación de DEG.²³ Las cuotas de los Estados miembros se relacionan con la medida económica que cada Estado posee, la cual se determina tomando en cuenta el PIB, las reservas externas, la relación exterior. Las cuotas se revisan cada cuatro años. En lo que se refiere a su fuente de los empréstitos, que provengan del sector privado, lo relevante es que para que proceda es necesario el acuerdo del

22 Di Giovan, Ileana, *op. cit.*, p. 179.

23 *Ibidem*, 179 y 180.

país emisor de la moneda en que se efectúa el préstamo. Los acuerdos generales de préstamo son aquellos convenios de créditos celebrados entre el Fondo y los grandes países industrializados del G-10, pero no sólo de este grupo, ya que países como Arabia Saudita han puesto a disposición del FMI recursos cuantiosos.

También es necesario mencionar que formalmente todos los Estados miembros son iguales, implícitamente el Convenio constitutivo lo reconoce, sin embargo, esa igualdad se ve limitada en la práctica ya que no todos los Estados pueden cumplir con ciertas políticas que impone el Fondo y ahí es donde se da la desigualdad. Como consecuencia, o quizá como manifestación de la desigualdad existente entre los diferentes miembros se reúnen en diferentes grupos. Así, en la práctica actúan los Estados miembros en conjuntos amplios como la Comunidad Británica, la Unión Europea y América Latina y después están grupos más específicos como el G-10 cuyos participantes eran los países industrializados, entre los cuales podía circular el capital a corto plazo en las nuevas condiciones de convertibilidad y mercados de cambio más libres al final de la década de los cincuenta. El G-10 no tardó en manifestarse, no solamente como un grupo de presión sino como un grupo directivo, ya que poseía una mayoría substancial de los votos en el Fondo.

Junto al G-10 se formó también el Grupo de los Veinticuatro (G-24), integrado por ocho representantes de cada una de las tres zonas: África, Asia y América Latina, pero abierta a la entrada de representantes de otros países en desarrollo, en contraste deliberado con el carácter exclusivo del G-10. El G-24 estaba compuesto de países subdesarrollados, tratando de hacerle contrapeso al G-10. Al final estos dos grupos han quedado como cuerpos satélites del Fondo.

IV. EL BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y EL DESARROLLO (BIRD) O BANCO MUNDIAL

Al igual que el FMI el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) o como se le conoce actualmente Banco Mundial tiene su origen en una reunión de expertos en el mes de abril de 1944, en donde se gestaron los estatutos de ambas instituciones financieras internacionales y más tarde como sabemos, en Bretton Woods, en la conferencia que lleva este nombre, celebrada en julio de 1944, se creó la organización. Sus estatutos fueron firmados el 27 de diciembre de 1945 por

veintiocho países, e inició sus actividades el 25 de julio de 1946. La sede de la organización financiera está en Washington, aunque cuenta con 32 misiones residentes en otros países. El Banco Mundial es un organismo especializado de la ONU, ya que su acuerdo de vinculación fue aprobado por el Consejo de Gobernadores del Banco en septiembre de 1947 y entró en vigor el 15 de noviembre del mismo año, después de que fue aprobado por la Asamblea General de la ONU.

1. *Fines*

Como institución de la posguerra, el Banco Mundial se propuso como objetivo fundamental reconstruir las economías destruidas por la Segunda Guerra Mundial y precisamente hacia ese objetivo dirigió sus actividades en los primeros años de funcionamiento. En la actualidad su finalidad principal estriba en contribuir a la asistencia de los países en desarrollo. De conformidad con el artículo 1o. de su estatuto, sus objetivos o fines son: ayudar a la reconstrucción y al desarrollo de los territorios de los Estados miembros, facilitando las inversiones de capitales para fines productivos; fomentar las inversiones privadas de capitales extranjeros mediante garantías o participaciones en los préstamos y otras inversiones hechas por capitalistas privados; promover un crecimiento equilibrado a largo alcance del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pago, contribuyendo también a promover las inversiones internacionales que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de los Estados miembros, ayudando así a aumentar la productividad, el nivel de vida y a mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios; coordinar los préstamos concedidos o garantizados por el Banco con otros préstamos internacionales de otros orígenes, dando prioridad a los proyectos más útiles y más urgentes o a los de mayor importancia, y facilitar en los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la transición entre la economía de paz, mediante la canalización de las operaciones que hubieran de tener repercusiones económicas notables como consecuencia de las inversiones internacionales en los Estados miembros. Este último objetivo ha sido, naturalmente, superado. Para cumplir con estos medios, el Banco concede préstamos directamente a los Estados miembros, a las empresas públicas o a las privadas con garantía del Banco; participa en los préstamos, y en su caso los garantiza, además envía misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y fi-

nanciera de los países y otorga la ayuda técnica en estas materias, y en la formación del alto personal que haya de actuar en la Banca, en la moneda, en el crédito y en el desarrollo económico.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Banco Mundial garantiza, concede préstamos o participa en su concesión a un Estado miembro o a cualquier empresa comercial, industrial o agrícola que opere en su territorio y que tenga la garantía del gobierno.

A partir de la década de los ochenta, el Banco Mundial ha comenzado a dar préstamos para programas de ajuste estructural, con el fin de respaldar financieramente las políticas de ajuste exigidas por el FMI.

2. La asistencia del Banco Mundial

Cuando el Banco Mundial decide otorgar asistencia financiera a un país miembro para la financiación de un proyecto o programa determinado, esta operación se traduce en un conjunto complejo de instrumentos jurídicos de diferente naturaleza y alcance.

- El Banco Mundial realiza un acuerdo marco de préstamo o de garantía con el Estado destinatario de la financiación. “Este acuerdo es de derecho internacional público y puede ser asimilado a un ‘tratado’ en el sentido clásico del término”.
- En el marco de sus acuerdos el Banco Mundial puede proponer reformas para que las instituciones nacionales se adecuen a las exigencias de gestión y administración de los proyectos.
- El Banco Mundial celebra diversos acuerdos particulares con los diferentes prestatarios, personas jurídicas, del Estado Nacional destinatario de la asistencia, que van a utilizar efectivamente los fondos. Aquí se habla de contratos entre el Banco Mundial y las empresas privadas que llevan a cabo la realización de un proyecto.
- El Banco Mundial dirimió en marzo de 1974 las condiciones generales aplicables a los Acuerdos de Préstamo de Garantía (CGAAPG).²⁴
- Se estipulan las modalidades operativas: retiro de los fondos, pago de impuestos y condiciones de supresión y anulación de los retiros de fondo.

²⁴ Es un acuerdo internacional de préstamo que prevé una obligación por parte del Estado beneficiario.

La (CGAAPG) es autosuficiente y obligatoria para las partes sin que pueda oponer a su vigencia ninguna norma jurídica contraria del Estado prestatario (garante del préstamo) ni de los Estatutos del Banco, la cláusula correspondiente lo expresa así: “Fuerza Obligatoria del Acuerdo de Préstamo. No ejercicio de un derecho. Arbitraje”.²⁵

3. *Fuente de los recursos financieros del Banco Mundial (la hegemonía de Estados Unidos)*

El Banco dispone de un capital cuyas acciones están suscritas por los gobiernos de los Estados participantes, así es que su capital está suscrito por los países miembros y realiza el financiamiento de sus operaciones crediticias principalmente a través de los empréstitos que obtenga en el mercado internacional. Estados Unidos posee el mayor número de acciones, por lo que este país tiene una hegemonía por la manera particular de la toma de sus decisiones en el interior de sus órganos fundamentales.

La hegemonía de Estados Unidos ya estaba prevista desde su creación, ya que en el momento de creación del BIRF se tomaron tres premisas fundamentales:

- 1) El Banco no sería una pieza importante del sistema monetario internacional de la posguerra;
- 2) Inglaterra y otros países fundadores no discutieron en absoluto la autoridad de Estados Unidos sobre el funcionamiento del Banco;
- 3) Desde el principio se reconoció la influencia del mercado financiero de Estados Unidos en la provisión de fondos del Banco, y como consecuencia de ello se dio directa injerencia en su dirección a los banqueros de ese país.²⁶

En efecto, Estados Unidos tiene un papel privilegiado en la adopción de decisiones, ya que tiene un número de votos equivalente al 20% del total, en virtud de que a cada Estado se le asigna un voto adicional por cada acción suscrita (artículo V sección 3).²⁷

25 Di Giovan, *op. cit.*, pp. 210-212.

26 “Las instituciones financieras de Bretton Woods”, *op. cit.*, p. 64.

27 Pastor Ridruejo, *op. cit.*, p. 809.

4. Estructura orgánica

El Banco Mundial está compuesto de varios órganos que son de carácter deliberativo, ejecutivo y administrativo. La Junta o Consejo de Gobernadores, es el órgano deliberante supremo, está investido de todos los poderes del organismo (artículo V sección 2a.). Se forma por representantes designados por cada uno de los Estados miembros, a razón de uno para cada Estado y cada gobernador puede ser asistido por un suplente.

5. El Consejo General

Por ser el órgano deliberante supremo merece un análisis especial. Aunque el Consejo de Gobernadores ha variado funciones en el transcurso de su historia, actualmente sus funciones principales son las siguientes:²⁸

- a) Administración del Departamento Legal del Banco;
- b) Preparar el proyecto de resoluciones del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administradores o Directores Ejecutivos;
- c) La asistencia al Consejo de Directores en la aplicación e interpretación de sus estatutos y asesorarlos en todo lo que respecta a las cuestiones legales;
- d) Realizar asesoría a los principales administradores del Banco (el presidente, los directores o directores ejecutivos y los vicepresidentes) sobre asuntos legales y de política, al Panel de Inspectores del Banco (en lo que respecta a los derechos y obligaciones del Banco), así como al jefe ejecutivo del *Global Environment Facility* (GEF);
- e) Representar al Grupo del Banco Mundial ante el Tribunal Administrativo del Grupo del Banco, lo mismo ante las cortes nacionales en dado caso;
- f) Certificar a los auditores externos y otras partes relevantes que las actividades del Banco son consistentes con sus estatutos y otras reglas relativas y asesorándolos en todo lo relativo a cualquier aspecto de los resultados concretos sobre la posición del Banco.

Otras actividades que se realizan para el Consejo General, se hacen en la base de actividades *ad hoc*.

28 Tomado de Shibato, Ibrahim F. I., "Role of the World Bank's General Council", *ASIL, Proceeding of the 91st Annual Meeting*, Washington, D. C., abril 9-12 de 1997, pp. 214-222.

En lo que toca a la administración del Departamento Legal del Banco, las funciones del Departamento Legal son muy amplias y trascendentes, incluyendo, por ejemplo, el asesoramiento sobre reformas legales y judiciales de los Estados miembros en el marco de la estrategia del préstamo concedido a un determinado Estado.

Es interesante notar que de la función que tiene el Consejo General respecto del asesoramiento a los directores ejecutivos sobre la aplicación e interpretación de los artículos de sus estatutos, pueden derivarse decisiones trascendentes. En principio, de conformidad con sus estatutos del Banco Mundial, los directores ejecutivos tienen la facultad de interpretar estos artículos, sujetos a una posible revisión del Consejo de Gobernadores, bajo la solicitud de un miembro del Banco. Estas facultades incluyen la de resolver cualquier disputa entre el Banco y un miembro, o bien entre miembros respecto al significado o implicación de los Estatutos. Se puede observar que en general, las opiniones legales del Consejo General sobre los diferentes asuntos del Banco en sus operaciones financieras y en sus relaciones con los Estados miembros y otra parte, en ciertos casos, han tenido un impacto fuera del Banco y han inspirado análisis similares en otras instituciones financieras de desarrollo internacional. En esa medida, la oficina del Consejo General del Banco puede contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional.²⁹

6. *Los administradores o directores ejecutivos*

Éstos son veintidós, distribuidos en dos categorías, los nombrados por los Estados miembros (que son cinco), que poseen el mayor número de acciones o participaciones en el capital del Banco (Estados Unidos, Japón, República Federal de Alemania, Reino Unido de la Gran Bretaña, Francia) y los diecisiete restantes que son elegidos por los gobernadores de los otros Estados miembros.

Los directores ejecutivos tienen delegados por la Junta o Consejo de Gobernadores, todos los poderes del Banco, a excepción de los reservados al Consejo o Junta por el convenio constitutivo del Banco. Los directores ejecutivos son elegidos por dos años, deben de designar un suplente para actuar con plenos poderes en su ausencia. Los directores están en funciones permanentes en la oficina principal del Banco y celebrarán reuniones cada vez que los órganos del Banco lo requieran.

²⁹ *Ibidem*, p. 222.

7. *El presidente*

Es el jefe del personal del Banco y titular y responsable de la administración del mismo, nombra y destituye a los funcionarios y preside las reuniones de los administradores o directores ejecutivos en las que normalmente no tiene voto, salvo el de calidad en caso de empate. El presidente es elegido por los administradores o directores ejecutivos, pero no puede ser ni gobernador ni administrador ni tampoco suplente ni de uno ni de otro.

8. *El Tribunal Administrativo*

Se compone de siete miembros de los Estados miembros del Banco, y deben ser de diferentes nacionalidades, son nombrados por los administradores, quienes los eligen de una lista de candidatos presentados por el presidente. La duración de su mandato es de tres años renovables.³⁰ Su estatuto entró en vigor el 1o. de julio de 1980.

En lo que toca a la competencia del Tribunal se extenderá a cualquier demanda de un agente del grupo del Banco que alegue inobservancia de su contrato o de sus condiciones de empleo (artículo II del Estado), y sus decisiones son inapelables.

V. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial es el centro de un conjunto de instituciones financieras que constituyen lo que se denomina como Grupo del Banco Mundial, del cual forman parte la Corporación Financiera Internacional (CFI), Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIA/D), el Organismo Multilateral de Inversiones (OMGI).

1. *La Corporación Financiera Internacional (CFI)*

Los estatutos de la CFI entraron en vigor el 24 de julio de 1956, este organismo de inspiración estadounidense inició sus operaciones el 26 de julio de 1956, aunque forma parte del grupo del Banco Mundial tienen estatutos diferentes que los hacen organismos internacionales inde-

30 Artículo IV, 1o., 2o. y 3o. del estatuto.

pendientes, con personalidad jurídica propia, distinta, su sede también se encuentra en Washington y de conformidad con el acuerdo del 20 de febrero de 1957, es un organismo especializado de la ONU.

La relación estrecha con el Banco Mundial se manifiesta en su estructura orgánica, en donde cuenta con la Asamblea de Gobernadores y la Junta de Directores que se integran, respectivamente, por todos los gobernadores y directores ejecutivos del Banco Mundial que representan a países que sean también de la CFI. Además, el presidente del Banco Mundial es ex officio presidente de la Junta de Directores de la CFI y el presidente de la Corporación que es el jefe de los funcionarios de la misma.³¹ Los objetivos tienen que ver fundamentalmente con la promoción económica del sector privado y lo intenta a través del financiamiento, asociado con inversores privados.

2. *La Asociación Internacional de Fomento (AIF)*

Se aprobaron los estatutos de esta organización el 26 de enero de 1960 y entraron en vigor el 24 de septiembre de 1960. Al igual que el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, su sede se encuentra también en Washington o este organismo internacional también es producto de la inspiración estadounidense. A partir del 27 de marzo de 1961 es un organismo especializado de la ONU.

Sus fines son los mismo de los del Banco Mundial (promover el desarrollo económico, incrementar la productividad), aunque las condiciones de la AIF son más accesibles para el receptor de la ayuda financiera; por ejemplo los plazos de sus préstamos son generalmente más largos y con bajos intereses. Su estructura orgánica es similar a la del Banco Mundial y también aquí tienen una relación orgánica, ya que los gobernadores y gobernadores suplentes del Banco Mundial que lo sean también de la Asociación, ostentaron el mismo cargo en la AIF, y lo mismo ocurre con los administradores o directores ejecutivos, el presidente del Banco Mundial lo es también de la Asociación.³²

31 Díez de Velasco, *op. cit.*, pp. 310 y 311.

32 *Ibidem*, pp. 309 y 310.

VI. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Aunque el BID tiene antecedente en el siglo pasado, ya en el año de 1890 la primera Conferencia Panamericana recomendó la creación de un Banco Internacional Americano, no fue sino hasta mediados de este siglo cuando tal idea se hizo realidad. En efecto, en 1958 el Consejo de la OEA aprobó la creación mediante la resolución de una institución interamericana. Una comisión se encargó de elaborar el proyecto de convenio constitutivo del BID, que finalmente entró en vigor el 31 de diciembre de 1959.

Forman parte del BID: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Mediante la Declaración de Madrid del 17 de diciembre de 1974 y resolución de su Consejo de Gobernadores del 21 de mayo de 1975, llegaron a ser miembros del BID, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Israel, Italia, Japón, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suiza y Yugoslavia. A pesar de esta apertura a los miembros extrarregionales, el BID ha mantenido su carácter regional, ya que los miembros americanos han conservado la mayoría de votos.

El fin fundamental del BID es la aceleración del proceso económico, individual y colectivo de los Estados miembros y su tendencia es apoyar proyectos encaminados a lograr la integración latinoamericana. De esa manera el BID colaboró en la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica y la Corporación Andina de Fomento, además el BID tiene el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con sede en Buenos Aires.

En cuanto a su estructura, el BID cuenta con una Asamblea de Gobernadores, un director ejecutivo, un presidente ejecutivo, un vicepresidente ejecutivo y un vicepresidente encargado del fondo para operaciones especiales. Como parece ser tradicional en las organizaciones financieras internacionales, en la Asamblea de Gobernadores residen las facultades del BID. La Asamblea de Gobernadores se compone de un gobernador por cada Estado miembro y en ella priva un sistema de voto proporcional en función de la participación económica de los Estados miembros.

También en esta institución es evidente la predominancia de los Estados Unidos, ya que posee el 40% del poder de voto y además la sede del BID está en Washington.³³

Derecho al voto

El voto dentro del BID se calcula tomando como punto de partida el aporte de cada Estado miembro, de esta manera, cada uno tiene derecho a 135 votos más un voto por acción de capital; es curioso notar que también aquí los Estados Unidos tienen una hegemonía, pues según cifras de 1985,³⁴ Estados Unidos contaba con el 35.05% de los porcentajes de voto.

Los recursos del BID están compuestos de acciones de capital pagadero en efectivo y acciones de capital exigible, además recurre a empréstitos y administra varios fondos regionales, el Fondo Fiduciario del Progreso Social establecido por Estados Unidos, en 1961; el Fondo de Canadá (1964), el Fondo de Fideicomiso de Venezuela, creado en 1975 en pleno auge petrolero, y de Suiza en 1980.

VII. LOS BANCOS COMERCIALES INTERAMERICANOS

Actualmente éstos son los principales proveedores de financiación, ocupando los primeros lugares los bancos japoneses, estadounidenses, alemanes, franceses e ingleses. Ha habido un gran auge de préstamos provenientes de los bancos comerciales internacionales, quienes son cautos y cuidadosos en administrar sus operaciones bancarias. Es interesante notar que en virtud de este esquema, se ocasiona que no estén sujetos a ninguna reglamentación nacional, lo que a juicio de algunos especialistas, los créditos transnacionales derivados de los bancos comerciales internacionales son “un instrumento flexible, susceptible de responder rápidamente y de manera apropiada a las más variadas necesidades de financiación externa en grandes prestatarios: gobiernos, empresas públicas, grandes empresas privadas, organismos internacionales”.³⁵

Hay que notar que ha habido una evolución en el crédito, ya que las grandes empresas comerciales pueden emitir directamente obligaciones antes de tomar créditos cuyo costo será más elevado.

33 *Ibidem*, pp. 621-623.

34 Di Giovan, *op. cit.*, p. 187.

35 *Ibidem*, p. 191.

VIII. OTROS ACTORES INTERNACIONALES (LOS FACTORES FUNDAMENTALES DEL PODER)

Independientemente de la subjetividad de los organismos internacionales a que nos hemos referido anteriormente, dentro de la actividad financiera hay otros actores, que no cuentan con una estructura tal que se les pueda considerar como organismos internacionales; es decir, una organización de carácter no institucional, en donde verdaderamente se gestan las resoluciones que más tarde adoptan los organismos institucionales como el FMI y el Banco Mundial. Ya hicimos mención anteriormente del G-10 y el G-24 que son algo más que grupos de presión, ya que como es el caso del G-10 en algunos casos ha substituido a las autoridades formales. Aquí también nos referimos a agrupaciones como el Grupo de los Ocho (G-8), reunión de los países más industrializados y a los clubes de París y de Londres. Por ejemplo, en el Club de París, organización creada en 1956, se renegocian las deudas internacionales contraídas con los países miembros de dichos clubes. Este sistema establece que en el caso de renegociación de las deudas se realiza un reporte detallado de la situación económica de los deudores y una evaluación del monto y de la naturaleza del crédito. El Club reagrupa a observadores del FMI, del Banco Mundial y otros bancos regionales.³⁶ Las actividades de los clubes no se rigen por ninguna ley formal, y su acción formalmente no tiene una repercusión jurídica internacional; sin embargo, su trascendencia en la práctica es innegable ya que es un aval para una renegociación o para la obtención de créditos o bien para establecer política económica a nivel institucional, como es el caso del FMI o el Banco Mundial.

Precisamente, otro grupo no institucionalizado es el del G-10, que se forma con los ministros de finanzas de los diez países industrializados, los cuales han tomado la costumbre de reunirse regularmente, en el marco del FMI, con la finalidad de remediar una crisis monetaria, o prevenirla, o para hacer propuestas sobre el sistema de Bretton Woods. Este G-10 se ha convertido en un centro de decisiones autónomas, en él se han gestado decisiones esenciales del FMI, como la creación de los DEG y el actual papel del oro en el sistema monetario internacional. Sus deliberaciones y decisiones después se someten a la ratificación del FMI, por eso algunos

36 Cherif, Chakib, "A propos du reechelonnement et du role du FMI dans le processus d'ajustement économique et politiques", *Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques*, Argelia, vol. XXXIII, núm. 1, 1995, pp. 79-94.

autores, en este aspecto, consideran al FMI como un una simple *chambre denregistremenet*.³⁷ Para autores como Samuel Lichtensztej, la creación del G-10 es una prueba de las deficiencias que el sistema tiene para solucionar controversias, las cuales son resueltas en esta elite que negocia en la cúpula entre los principales países desarrollados, sin la participación de otros miembros. Éste es precisamente uno de los problemas nodales que tiene el sistema.

IX. FUENTES DEL DERECHO

El sistema financiero internacional³⁸ esta compuesto de una mezcla de disposiciones jurídicas internacionales, en la que se encuentran textos, desde tratados internacionales, pero igualmente unos usos y prácticas, y “ciertos elementos psicológicos que son fundamentales, consistentes en la opinión que el público se forma en un cierto momento del valor, sea del sistema monetario internacional, sea de las monedas que lo componen”.³⁹ Es decir, se trata de un conjunto heterogéneo, dentro de los que se pueden señalar los siguientes:

- Los tratados internacionales de carácter multilateral que dan vida a los organismos internacionales como FMI, Banco Mundial, etcétera.
- Los convenios, acuerdos o prácticas, concertadas entre las autoridades monetarias (por ejemplo, los acuerdos *swaps*);
- Las disposiciones legislativas y reglamentarias de derecho internacional, particularmente aquéllas de países cuya moneda es de reserva (por ejemplo, Estados Unidos);
- Las prácticas o medidas de política monetaria aplicadas por las autoridades monetarias de los diferentes países (intervenciones sobre el mercado de cambio, reservas monetarias, etcétera).⁴⁰ In-

37 Carreau, Dominique *et al.*, *Droit international économique*, 2a. ed., París, 1980, p. 135.

38 Por sistema monetario internacional se entiende, “el conjunto de reglas y acuerdos internacionales creados por los Estados y las organizaciones internacionales a fin de prevenir las crisis monetarias y remediarlas”. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 100. Parecida definición da Romualdo Bermejo: “un conjunto de reglas, acuerdos y prácticas que rigen las relaciones monetarias entre Estados y que sirven al financiamiento de las transacciones internacionales”. Bermejo García, Romualdo, *op. cit.*, p. 175.

39 Bermejo García, Romualdo, *ibidem*, p. 172.

40 *Idem*.

dependientemente de las resoluciones de los diferentes órganos que son jurídicamente obligatorias para los Estados miembros. Desde el punto de vista estricto del derecho internacional público muchos de esos “elementos”, por llamarlos de alguna manera, no son fuentes del derecho internacional, más aún pueden ir en contra del derecho internacional, como por ejemplo “las disposiciones legislativas y reglamentarias de derecho internacional, particularmente aquéllas de países cuya moneda es de reserva (por ejemplo, los Estados Unidos)”. Aquí, una disposición que tenga trascendencia internacional puede ser una disposición de carácter ilegal pues puede afectar la soberanía interna de los Estados. Aunque en derecho internacional se parte del principio de derecho internacional clásico de que “todos los Estados tiene el derecho de determinar ellos mismos sus monedas”.⁴¹ Indudablemente Estados Unidos es una potencia dominante, simplemente por la estructura del sistema, sus acciones monetarias tienen trascendencia internacional. Este tema de la fuentes es muy importante, ya que una vez que están identificadas, la cuestión es cómo se reciben en el derecho interno de cada Estado, y cómo se puede estructurar un sistema con mayor independencia que Estados Unidos, o bien, un sistema que responda a las necesidades de desarrollo interno. Pero eso, insisto, depende del diseño institucional de recepción de las fuentes que cada Estado posea.

X. EL CRITERIO ECONÓMICO DE LAS ORGANIZACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

George Soros identifica fundamentalmente al sistema capitalista global por el libre flujo de capital. Dice, “el sistema puede percibirse como un gigantesco aparato circulatorio que lleva capital hacia los mercados financieros y hacia las instituciones del centro y después lo bombea hacia la periferia, ya sea directamente, en forma de crédito e inversiones de cartera, o indirectamente a través de corporaciones multilaterales”.⁴² Dicho sistema que esencialmente es elitista esta en este momento sometido a se-

41 Caso de Emprunts Serbes et Brésiliens, de 1929 citado por Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 99.

42 Soros, George, “Capitalismo global ¿última llamada?”, *Nexos*, México, núm. 260, agosto de 1999, p. 8.

rios cuestionamientos. Los problemas a los que el sistema se debe enfrentar están identificados en los siguientes párrafos:

Primero, la liberalización gradual de las transacciones financieras de la frontera han incrementado los riesgos de una salida de capital a larga escala, a menos de que esos riesgos estén rodeados de políticas financieras y económicas apropiadas.

Segundo, la creciente integración de los países subdesarrollados dentro de los mercados globales de capital los ha hecho vulnerables a los desarrollos exteriores.

Tercero, la solución de la crisis de liquidez soberana llegará a ser, probablemente, más complicada en el futuro, a pesar de que en los últimos años los bancos sindicalizados presentan un cambio significativo en los instrumentos de seguridad, lo cual ha creado una base de inversión diversa y de difícil renegociación.⁴³

Ahora bien, es una transformación del sistema financiero internacional prever la solución de los múltiples problemas acarreados por la globalización, pero ésta no se puede hacer sin que los dos órganos fundamentales del sistema pierdan su carácter meramente económico. Para ilustrar esta idea hay que recurrir a un caso concreto. En los tiempos en que subsistía la política del *apartheid* en África, la Organización de Naciones Unidas adoptó algunas resoluciones que fueron enviadas al Banco Mundial y al FMI con la sugerencia de que no deberían dar ninguna ayuda a los países que practicaban esa política contraria a los derechos humanos (Sudáfrica y Portugal). Al final de cuentas, el Banco y el FMI no siguieron las decisiones de la ONU por lo menos en algunos de estos casos ya que creyeron que las decisiones de las Naciones Unidas se basaban más en la política que en razones económicas.⁴⁴ Lo cual es una posición meramente tecnocrática ya que no hay una política económica que no afecte a la política. Los problemas de desarrollo de un Estado son económicos y políticos y ambos factores no se pueden separar a riesgo que se den disturbios sociales como se están manifestando en diferentes países (el caso actual es el levantamiento indígena en Ecuador en enero del 2000).

43 Morais, Hebert, "The Bretton Woods Institutions: Coping with Crisis", *ASIL, The American Society of International Law*, Washington, D. C., 27 al 30 de marzo de 1996, pp. 433-439.

44 *Discussion*, señor Morais, p. 443.

XI. SOBERANÍA

Dos aspectos de las actividades del Banco Mundial y del FMI cuestionan seriamente el principio de soberanía tanto en su aspecto interno como internacional. La primera se refiere al condicionamiento de ayuda financiera tanto del FMI como del Banco Mundial.⁴⁵ Ambas se realizan generalmente sobre la base de un compromiso de los Estados miembros relativo a la aplicación de medidas de un ajuste macroeconómico y el cumplimiento de otras condiciones críticas o de otras actuaciones.⁴⁶ Aparte de que el Banco Mundial y el FMI han estado muy activos tanto durante los conflictos bélicos,⁴⁷ como con los países en transición político-económica y generalmente su intervención tiende a modelar las economías de estos países.

Como observan algunos críticos del sistema financiero internacional, el Fondo Monetario Internacional trata de crear una economía global tomando como modelo los libres mercados angloamericanos. Lo cual en esa perspectiva es un gran error ya que al erigir a Estados Unidos como modelo del mundo se tendría que pagar un costo que incluye “niveles de división social —crímen, encarcelamiento, conflictos raciales y étnicos, rupturas familiares y comunitarias— que ninguna cultura europea o asiática estaría dispuesta a tolerar”.⁴⁸ Por ejemplo, aceptar las “recetas” del FMI en Japón, como abandonar el pleno empleo significaría renunciar a una de las variedades más igualitarias del capitalismo, además de que pondría en riesgo la cohesión social japonesa. El problema que muchas elites políticas en el poder no sólo lo aceptan sino que incluyen esas recetas en sus programas económicos. Aquí nos encontramos en ese campo que tiene que ver con soberanía, sistema constitucional interno que incluye controles de poder, ya que una decisión tomada por los gobiernos, en relación con sus negociaciones con los organismos financieros internacionales puede estar en contradicción a la soberanía económica interna de los Estados deudores, además de que posee una gran trascendencia ya que

45 Herbert Morais, quien ha sido el funcionario del Fondo Monetario Internacional, observa que “la ayuda tanto del FMI como del Banco Mundial, generalmente se realiza sobre la base de un compromiso de los Estados miembros relativo a la aplicación de medidas de un ajuste macroeconómico y el cumplimiento de otras condiciones críticas o de otras actuaciones” (Morais, Hebert, *op. cit.*, p. 434).

46 *Idem.*

47 Ball, Nicole, “Rebuilding War-Torn Countries: Role of the International Financial Institutions”, *ASIL, The American Society of International Law*, Washington, D. C., 27-30 de marzo, 1996, pp. 428-433.

48 Gray, Johv, “Falso amanecer”, *Nexos*, núm. 260, agosto de 1999, p. 39.

se refiere a los aspectos vitales de la economía de los Estados y debemos de tomar en consideración que las políticas económicas ahora están acompañadas por reformas legales y éstas tocan los nervios políticos de los países en donde se aplican.⁴⁹

El análisis de esta situación tiene dos perspectivas. En principio, desde la perspectiva de las instituciones financieras, podría ser comprensible que se buscara proteger el dinero, como cualquier institución financiera, al fin y al cabo son instituciones financieras que tratan de proteger los capitales de quienes los proporcionan.⁵⁰

La cuestión tiene que ver con el problema de la condicionalidad. En principio hay que reconocer que las instituciones financieras internacionales tienen también como una de sus funciones “proporcionar financiamiento, la supervisión y el asesoramiento en materia de políticas económicas a los países miembros”; y esto forma parte de los compromisos aceptados por los Estados miembros. Sin embargo, como lo observa precisamente Gold:

El contenido de la condicionalidad nunca se ha definido en el Convenio Constitutivo, ni se ha codificado fuera de unos pocos principios generales, en las decisiones del Fondo. La ausencia de un código detallado ha permitido al Fondo desarrollar y modificar la condicionalidad, así como la forma y contenido de los acuerdos del derecho de giro y los acuerdos ampliados, para que se ajustaran a los cambios en la economía mundial y a las especiales circunstancias de cada país o de las distintas clases de países miembros.⁵¹

Sin embargo, la otra perspectiva tiene que ver con la soberanía interna y se puede reducir a la siguiente pregunta ¿cómo es que el Estado, de acuerdo con su derecho interno, acepta esas obligaciones? Esta es una cuestión que tiene que analizarse desde la perspectiva de cada sistema jurídico en particular y en ese análisis hay que tomar en cuenta el marco jurídico constitucional y desde la óptica de la política, las negociaciones para el logro de los créditos, lo que implica presiones y cesiones dependiendo de las urgencias de los créditos.

49 *Ibidem*, p. 439.

50 Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 38.

51 Gold, *op. cit.*, p. 79 y 80.

XII. LAS CARTAS DE INTENCIÓN

Mucho se ha especulado sobre la naturaleza jurídica de la Carta de Intención (CI) y sus alcances, dado que pueden afectar la soberanía interna. En principio, es indudable que las cartas de intención han sido instrumentos mediante los cuales el FMI modela la economía de los Estados que contraen una deuda. Según Di Giovan la CI es un “documento firmado por el gobernador del país ante el FMI (ministro de Economía o presidente del Banco Central) en el que se precisa la política financiera, monetaria y cambiaria que las autoridades de ese país se comprometen a aplicar”.⁵² Las cartas de intención son “programas de ajuste” o de “estabilización” que impactan el nivel de vida de la población, ya que en términos generales tiene que ver con los aspectos torales de la economía de un Estado como:

- a) Límites de la expansión de la masa monetaria (y del crédito);
- b) Compromisos de eliminar o disminuir las restricciones; a las transferencias de pagos y a las transacciones corrientes;
- c) Políticas de liberación de importaciones;
- d) Reducción del déficit fiscal, y
- e) Contracción del crédito interno.

Las CI tienen un procedimiento de aprobación específica, en donde hay negociaciones sobre el monto y modalidades de los créditos, y además una aprobación dentro de los órganos del FMI. Las CI se originan cuando el Estado miembro del FMI solicita un crédito vía acuerdo *stand by* que significa una línea de crédito, cuyo monto y modalidades se debaten previamente. La CI se acompaña por un memorándum de entendimiento, en donde el Estado solicitante y los expertos del FMI acuerdan sobre los conceptos utilizados en la Carta de Intención la cuantificación de las variables económicas y las metas fijadas, y un modelo de informes periódicos. Los documentos se someten al directorio ejecutivo, quien da su visto bueno y después al directorio para su aprobación definitiva.

En algunos casos el FMI establece que el acuerdo sólo puede tener efecto, después de que los bancos comerciales den su garantía por escrito, y repetimos, el FMI es el rector de todo el proceso. Ahora bien, en cuanto a la forma (un acuerdo por escrito en el que se establecen derechos y obli-

52 Di Giovan, *op. cit.*, p. 197.

gaciones) y su trascendencia, las cartas de intención de alguna manera modelan la economía de los Estados, éstos son tratados internacionales. Sin embargo, el hecho de que la Carta de Intención sea firmada por el gobernador del Estado ante el FMI, significa que el ministro de Economía o presidente del Banco Central pudiera poner en duda la naturaleza jurídica del tratado y en consecuencia, la aplicación de las normas de derecho interno sobre recepción de los tratados internacionales (en el caso de México, firma del Ejecutivo y aprobación del Senado). En el caso de países como Rusia, estas condiciones económicas que constituyen la Carta de Intención reciben un tratamiento, como si fuese un tratado internacional.

El caso de México tiene que ver con las facultades que la Constitución otorga para celebrar las operaciones con los organismos financieros internacionales. De acuerdo con el artículo 73-VIII, en materia de empréstitos el Congreso esta facultado para:

- a) Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre le crédito de la nación;
- b) Para aprobar esos mismos empréstitos y
- c) Para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Es claro que el Ejecutivo es quien tiene la facultad de celebrar los empréstitos, el Congreso sólo establece las bases y los aprueba y la misma Constitución da las bases de la celebración de los empréstitos.⁵³ Ahora bien, como los acuerdos que se celebran con las organizaciones financieras internacionales, las llamadas “cartas de intención” establecen derechos y obligaciones para las partes que las negocian en el orden jurídico mexicano tienen una situación irregular. Dichas cartas de intención son negociadas y firmadas por una entidad federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde el punto de vista oficial dichas “cartas de intención” no son consideradas como tratados internacionales aunque su forma y contenido puede coincidir con la definición que da la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992 (ley de tratados);⁵⁴ en cambio, están consideradas

53 “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con los propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29...”.

54 “El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”, artículo 2-I de la Ley de Tratados.

como acuerdos interinstitucionales que la misma ley de tratados contempla y define, aún es más, es la parte novedosa de la ley.⁵⁵

Los acuerdos interinstitucionales son lo que en la práctica internacional se denomina como *executive agreement* o bien acuerdo ejecutivo y que es una institución ampliamente reconocida; es una necesidad en la práctica internacional. Mediante ellos se realizan acuerdos entre instituciones como el municipio de Tijuana y el County de San Diego, son acuerdos que surgen de la necesidad de relacionarse entre instituciones del mismo tipo. Por supuesto, los acuerdos interinstitucionales tiene una regulación consuetudinaria internacional. Pero, lo más interesante para nuestro tema es que corresponde al derecho interno su regulación en lo que se refiere a su alcance, y demás elementos para su vigencia y aplicación en el ámbito interno. En México podemos ver que bajo la denominación de acuerdos ejecutivos, éstos han sido una constante en la práctica mexicana, aun antes de la promulgación de la ley de tratados, lo que le ha traído por consecuencia que los acuerdos ejecutivos estén desprovistos de legalidad, aun ahora con la ley de tratados. El problema de la inconsistencia legal de los acuerdos interinstitucionales empieza desde su fundamento constitucional.

Nuestra Constitución que esencialmente toma como modelo el diseño institucional de la Constitución estadounidense de recepción de tratados internacionales prohíbe a los Estados la celebración de tratados internacionales;⁵⁶ el Ejecutivo negocia y celebra los tratados internacionales que requieren la aprobación del Senado;⁵⁷ la misma Constitución establece límites al Ejecutivo para la celebración de tratados internacionales,⁵⁸ y por último, los tratados internacionales son la ley suprema de toda la Unión y en una jerarquía estarían debajo de la Constitución. El problema aquí es que la Constitución no prevé en ninguna de sus disposiciones la existencia de los acuerdos interinstitucionales por lo que su aparición en la Ley de Tratados de 1992 no subsana su legalidad y más cuando el contenido de esos acuerdos son tan trascendentes como los de un tratado internacional.

55 “El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado” (artículo 2-II de la Ley de Tratados).

56 Artículo 117 de la Constitución.

57 Artículos 76, 89-X y 133 de la Constitución.

58 Artículos 15, 18 y 117 de la Constitución.

La diferencia de forma entre un acuerdo institucional y un tratado es abismal, ya que para la confección de éstos, lo vimos con anticipación, interviene el Ejecutivo quien negocia, firma y promulga, y el Senado que los aprueba. En cambio, de acuerdo con la ley de Tratados, los acuerdos interinstitucionales se celebran por “cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal”. El único límite que establece la ley para la celebración de estos acuerdos es que deberán “circunscribirse a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados” a los que nos referimos. Aun cuando la misma Ley de Tratados “establece que las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos...”,⁵⁹ es tan amplio el campo y las materias de los acuerdos interinstitucionales que prácticamente es imposible su control.

Mediante las cartas de intención, también denominadas como Memorandum de Políticas Económicas y Financieras enviadas al FMI que firma el secretario de Hacienda y Crédito Público, se delinea la política económica interna y se establecen metas a seguir. Estas “cartas de intención” se relacionan con otros documentos que tienen diferentes denominaciones, como el Convenio de Facilidades Ampliadas acordado por el FMI⁶⁰ o bien, Acuerdo de Crédito Contingente de México.⁶¹ Hay que hacer notar que estos documentos proveen de mecanismos de control a favor del FMI, que se denominan “evaluaciones técnicas del Fondo”.⁶² En consecuencia, tenemos documentos bilaterales provistos de obligaciones para México y mecanismos de evaluación para el FMI. En la práctica, si el Estado obligado a llevar a cabo los lineamientos no cumple con ello, no existen sanciones concretas como las que podrían existir en un contrato común y corriente, la sanción consiste en que no recibirá los futuros desembolsos del FMI, hasta que no haya cumplimiento.

Entonces a través de estos documentos el Estado mexicano se obliga a cumplir con metas acordadas en el FMI. Por eso cuando en la práctica mexicana se celebran las cartas de intención bajo la forma de acuerdos

59 Artículo 7o. de la Ley de Tratados.

60 Carta de Intención 1991 de México al FMI, *El mercado de valores*, núm. 9, 1 de mayo de 1991, pp. 13-17.

61 *El mercado de valores*, México, septiembre de 1996, pp. 9-11.

62 *Ibidem*, p. 17.

interinstitucionales realmente lo que está sucediendo es que estas cartas escapan a todo control constitucional y evidentemente son inconstitucionales. Esta patología legal de las cartas de intención tiene una doble perspectiva. Desde la perspectiva del derecho internacional son obligaciones jurídicas válidas del gobierno mexicano y desde la perspectiva interna no son jurídicamente obligatorias dado la primacía de la Constitución. La cuestión es que las obligaciones que contrae el gobierno mexicano vía las cartas de intención se expresan en políticas económicas, como por ejemplo reducción del gasto público, y estas políticas sí son objeto de discusión y control por los demás poderes de la Unión.

Por supuesto, con ánimos de transparencia, este tipo de acuerdos interinstitucionales deberían ser incluidos en la Constitución y sometidos a control, tanto en su realización como en su contenido por los otros poderes y después ser publicados para que la sociedad civil tenga elementos de defensa en el caso que lo requiera. Precisamente este es otro de los elementos negativos que se encuentran en la práctica de los acuerdos interinstitucionales, que al no ser publicados, no son conocidos por la población y muchos de ellos pueden ser violatorios de las garantías individuales. Justamente esta es la situación de las mencionadas cartas de intención.

El otro aspecto tiene que ver con el modo como se toman las decisiones en los organismos financieros internacionales, en donde, desde la perspectiva del derecho de los organismos internacionales, debería ser de cada Estado miembro un voto, en los órganos más importantes de las diferentes organizaciones. Sin embargo, en los organismos financieros sucede otra cosa. Por ejemplo, en el caso del FMI, el número de votos de que dispone un país miembro es la suma del número de votos de base (250), idéntica para todos los miembros, más un voto adicional por cada porción de su cuota equivalente a cien mil DEG. Como existe una estrecha conexión entre el valor de la cuota y el número de votos de que un miembro puede disponer, son los países cuyas cuotas son más elevadas los que dominan el FMI; es decir, los países industrializados. En efecto, Estados Unidos, dispone de 19, 14% de la totalidad de los votos, los países de la Comunidad Económica Europea, alrededor de 25%, los países exportadores de petróleo, cerca de 10% y todos los países en desarrollo, comprendiendo los países exportadores de petróleo, alrededor de 1/3. De acuerdo con esto, en el convenio constitutivo se prevén dos mayorías especiales 70 y 85% y ésta última se refiere a las decisiones más importan-

tes. Los estados europeos así como Estados Unidos tienen, en este esquema, un derecho de veto. Esta situación desgraciadamente es normal ya que en la mayoría de los bancos internacionales intergubernamentales, comprendiendo incluso los que reagrupan a los países en desarrollo, los derechos de voto varían en función de las aportaciones de cada miembro.⁶³

Nuevamente hay que ver esta situación desde dos perspectivas, la internacional y la interna. Desde la perspectiva internacional nos lleva a la discusión de la reforma de los organismos financieros internacionales en lo que toca a su sistema de toma de decisiones, algo que ha preocupado y ocupado desde hace tiempo a los países subdesarrollados,⁶⁴ pero que no se ha resuelto por razones económicas, los dueños del dinero imponen sus condiciones.

Sin embargo, hay elementos que muestran que puede existir un cambio de perspectivas. El primero tiene que ver con el fenómeno de las crisis financieras globales, lo que los periodistas han denominado “el efecto tequila” o bien “el efecto vodka” para referirse al contagio que las crisis internas causan a nivel internacional.⁶⁵ Estas crisis financieras globales han preocupado a los dueños del dinero e impone la necesidad de que las resoluciones sean tomadas no por un club, que en la práctica se denomina G-10 o G-7, sino por un grupo de países involucrados. Precisamente, después de la experiencia fallida de la “Ronda del milenio” de la Organización Mundial del Comercio, en la ciudad estadounidense de Seattle surgió esta preocupación y la necesidad de ampliar el círculo de interlocutores para tomar decisiones de este tipo.

Pero eso nos lleva a la idea de la reforma de los organismos financieros internacionales, y lo primero que hay que hacer es la modificación de la filosofía, en lugar de ser instituciones financieras en el concepto de banco deberían ser organizaciones encargadas de la regulación de la economía internacional en busca del desarrollo. Las crisis han mostrado que la estabilidad económica internacional depende de la estabilidad económica de todos y cada uno de sus miembros.

En lo que toca a la perspectiva interna, nuevamente tiene que enfocarse el problema desde la óptica del sistema de recepción del derecho

63 Véase Bermejo García, *op. cit.*, p. 213.

64 Véase el trabajo de Zamora Stephen, “Sistema de votación de las organizaciones económicas internacionales”, *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1983, pp. 179-235, t. IV.

65 Para ver el caso ruso es recomendable Gould-Davies, Nigel y Woods, Ngaire, “Russia and the IMF”, *International Affairs*, Oxford, UK, vol. 75, núm. 1, enero de 1999, pp. 1-21.

internacional. Cuando hay una reforma en un órgano financiero internacional, o bien cuando alguno de estos órganos dicta una resolución, ¿cómo se incorpora ésto en el derecho interno? Otra vez, el sistema constitucional no tiene una respuesta, puesto que no prevé esta hipótesis y por supuesto puede ser muy trascendente. Por ejemplo, México esta obligado a acatar las resoluciones que dicte el FMI porque así se establece en sus estatutos que obligan a nuestro país desde que es parte, ¿cómo se incorporan al sistema jurídico interno esas obligaciones?

Al respecto, hay un antecedente interesante en la práctica internacional de nuestro país. En 1998, México acepto la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no era muy claro si esto requería la aprobación del Senado; sin embargo, se afirmó que “la aceptación de la jurisdicción obligatoria implica un cambio a los términos en que el Senado aprobó la convención”, por lo tanto el Senado tenía la competencia para discutir y en su caso aprobar la aceptación de la competencia del la Corte Interamericana. Este criterio de “cambio en los términos en que el Senado aprobó”,⁶⁶ es pertinente cuando se trate de las resoluciones que dicten el FMI o el Banco Mundial, en consecuencia, debe ser el Senado el órgano de poder que en todo momento deba conocer de estos actos.

XIII. CONCLUSIONES

El sistema financiero internacional se ha modificado substancialmente si lo comparamos con su esquema original. Muchas de esas transformaciones se deben a cambios institucionales, de conformidad con las reglas de los respectivos estatutos de creación, pero muchos de esos cambios se han producido independientemente de las estructuras institucionales. Un ejemplo es la toma de decisiones dentro de los organismo financieros que se hace por medio de grupos de presión que funcionan dentro o paralelamente a los órganos oficiales. La necesidad de modificar esta situación es evidente a tal grado que el director saliente del FMI, Michel Camdessus, en su discurso de despedida de esta organización internacional reconoció el peligro de una “crisis sistémica mundial” ante lo cual sugiere, entre otras medidas, “reemplazar la Cumbre bianual de los

⁶⁶ “Memorándum de antecedentes”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, 1999, p. 345.

países del G-7 por una reunión de los jefes de Estado y de gobierno de los aproximadamente 30 países que tienen Consejos Delegados en los Consejos bien del FMI o bien del Banco Mundial”. Esto significa una invitación a los países que son objeto de las medidas condicionales a la toma de decisiones que tradicionalmente toma ese grupo cerrado. No es para menos, el fenómeno de la globalización hace que las crisis afecten a todos, por lo que para la sobrevivencia del sistema exige una democratización del mismo, no como una concesión de los países que tradicionalmente han manejado *de facto* el sistema sino como una necesidad de sobrevivencia general.

En lo que toca a la condicionalidad, por justificada que sea, plantea con frecuencia delicados problemas a los Estados en dificultades, los cuales naturalmente tratarán de escapar de ellos dirigiéndose preferentemente al “poder bancario internacional privado”. Esto está relacionado, otra vez, con la necesidad de la participación de la comunidad internacional y con la retoma de las reglas de recepción del derecho internacional a nivel interno. Esto viene al caso porque del análisis que aquí hemos hecho de las normas mexicanas de recepción de las decisiones de las organizaciones financieras internacionales nos hemos encontrado que tienen defectos constitucionales, lo que por supuesto debilita la defensa de los intereses nacionales a nivel internacional. Por lo tanto, es recomendable que al paraje de una acción diplomática internacional para participar en la reforma del sistema financiero internacional, se modifiquen las reglas de recepción del derecho internacional a fin de fortalecer los controles constitucionales en aras de un sistema más democrático y que permita beneficios a los intereses nacionales; lo cual, de paso, aumentaría la plataforma de negociación de nuestro Estado en las relaciones internacionales.