

SEGUNDA PARTE

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO MONETARIO

CAPÍTULO XXII

Hacia un sistema monetario internacional	841
I. Introducción	841
II. La conferencia de Bretton Woods	843
III. El convenio constitutivo	847
1. Eliminación de los tipos de cambio múltiples	853
2. Eliminación de las restricciones cambiarias	853
3. El sistema de paridades	854
4. Medidas cambiarias discriminatorias	856
5. Tipos de cambio flotantes	856
6. Devaluaciones	858
IV. La primera enmienda	859
1. Antecedentes	859
2. Separación de cuentas	863
3. Derechos especiales de giro (DEG)	863
4. Transacciones y operaciones a través de la cuenta espe- cial de giro	864
5. Reconstitución	865

CAPÍTULO XXII

HACIA UN SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

La historia de los acuerdos internacionales en materia de moneda parece remontarse al año 500 antes de Cristo.¹ Esa historia se encuentra dominada por los acuerdos de estandarización que van desde la fecha indicada hasta el fracaso de la Unión Latina de la Unión Escandinava.² Posteriores parecen ser los acuerdos de estabilización,³ de los cuales es de especial interés para nosotros el celebrado en 1941 entre México y Estados Unidos de América que es considerado por Gold como uno de los antecedentes del Fondo Monetario Internacional.⁴ De dicho acuerdo dice Gold:

Puede afirmarse incluso que las actividades de México antes de que se creara el FMI afectaron el carácter del organismo que se acordó establecer en la Conferencia de Bretton Woods de julio de 1944. Por ejemplo, México fue parte contratante de un acuerdo bilateral que puede considerarse uno de los precedentes —o dicho de otro modo, parte de la prehistoria— del acuerdo multilateral que es el Convenio Constitutivo del FMI. El acuerdo bilateral era uno de los antiguos acuerdos de estabilización de Estados Unidos, celebrado en 1941.

Estipulaba que Estados Unidos proporcionaría dólares al gobierno de México en condiciones que salvaguardaban los intereses de ambos países, a fin de promover el equilibrio cambiario. El acuerdo contenía en germen la idea de la combinación de disposiciones reglamentarias y financieras que ocupa un lugar tan prominente entre las características del FMI.

1 Véase Nussbaum, Arthur, *Derecho monetario nacional e internacional. Estudio comparado en el linde del derecho y de la economía*, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, p. 692, trad. y notas de Alberto D. Schoo; M. R. Shuster, *The Public International Law of Money*, Oxford, The Clarendon Press, 1973, p. 11.

2 Véase Nussbaum, Arthur, *op. cit.*, pp. 692-700.

3 *Idem*, pp. 700-705.

4 En adelante FMI.

Sin embargo, las semejanzas no se limitan a este aspecto del acuerdo bilateral. Para citar un ejemplo, las transacciones al amparo del acuerdo consistían en intercambios de monedas de las dos partes contratantes y no en préstamos de una a la otra. De ese modo las partes evitaban el oprobio que podía implicar un préstamo [...]⁵

También pueden citarse los acuerdos en materia de controles cambiarios, en ocasiones formando parte de acuerdos más amplios de tipo comercial. Tal es el caso, por ejemplo, del acuerdo comercial celebrado entre México y Estados Unidos de América en 1942, cuyo artículo IV establecía:

ARTÍCULO IV

1. Si el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el gobierno de los Estados Unidos de América establece o mantiene una forma cualquiera de control de los medios de pagos internacionales, concederá el tratamiento incondicional de la nación más favorecida al comercio del otro país con respecto a todos los aspectos de tal control.

2. El gobierno que establezca o mantenga tal control no impondrá prohibición, restricción o demora alguna a la transferencia del pago de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado en el otro país que no se imponga a la transferencia del pago del artículo similar cultivado, producido o manufacturado en cualquier tercer país. Con respecto a los tipos de cambio y con respecto a las tasas o cargas sobre operaciones de cambio, se concederá a los artículos cultivados, producidos o manufacturados en el otro país un tratamiento incondicional no menos favorable que el concedido a los artículos similares, cultivados, producidos o manufacturados en cualquier tercer país. Las disposiciones precedentes se extenderán también a la aplicación de tal control a los pagos necesarios o incidentales para la importación de los artículos cultivados, producidos o manufacturados en el otro país. En general, el control se aplicará de manera que no sea en perjuicio del otro país en lo que respecta a la competencia entre los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los territorios de ese país y los artículos similares cultivados, producidos o manufacturados en terceros países.⁶

⁵ Gold, Joseph, "México y la evolución de las prácticas del Fondo Monetario Internacional", *El Foro*, México, Órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, octava época, t. I, núm. 4, 1988, pp. 51 y 52.

⁶ El Convenio se firmó en Washington, el 23 de diciembre de 1942, fue aprobado por el Senado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1942, y el convenio fue también publicado en el diario de la misma fecha. Puede verse en: Senado de la República, *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, México, 1972, t. VIII, pp. 809-868.

En un tema concreto, el de la colaboración para sancionar la falsificación de moneda, se había logrado incluso un acuerdo internacional multilateral desde 1929: la *Convención Internacional para la Represión de la Falsificación de Moneda*,⁷ de vocación universal.⁸

No obstante tales antecedentes, como otros que podrían citarse,⁹ el derecho monetario continuaba siendo un tema fundamentalmente reservado al derecho interno, y no será sino con la creación del FMI cuando se intente crear un código de buena conducta monetaria de validez internacional y de establecer las bases de una amplia cooperación monetaria.

II. LA CONFERENCIA DE BRETTON WOODS

Como dice Carreau,¹⁰ puede considerarse que:

Hasta 1914 las relaciones monetarias internacionales se llevaban a cabo en un mundo de derecho privado en el que los intercambios comerciales y las inversiones internacionales eran libres. El financiamiento del comercio mundial estaba asegurado por el crédito bancario en oro o en monedas nacionales; y las letras de cambio y los pagarés eran los medios normales de reglamentar las diversas transacciones internacionales. Las transferencias de fondos no conocían las fronteras nacionales: se llevaban a cabo libremente de país a país a tipos de cambio fijos. Las diversas monedas nacionales, totalmente convertibles en metales preciosos, estaban vinculadas entre sí por una definición estable de cantidades específicas de oro o plata. En síntesis, las relaciones económicas internacionales antes de la Primera Guerra Mundial sólo ponían en presencia a personas de derecho privado utilizando, sin interferencia alguna de sus respectivos Estados, técnicas jurídicas de derecho privado.

Sin embargo, los problemas creados por la Primera Guerra llevaron a los Estados a utilizar una serie de técnicas que parecían haber caído en el

7 La Convención y su protocolo anexo se firmaron en Ginebra el 20 de abril de 1929, fueron aprobados por el Senado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de enero de 1933 y fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de julio de 1936. Pueden verse en: Senado de la República, *op. cit.*, nota 6, t. VI, pp. 21-33.

8 El art. 20 de la Convención estableció que la misma podía ser firmada, hasta el 31 de diciembre de 1929, por cualquier miembro de la Sociedad de Naciones o cualquier Estado no miembro que hubiere estado representado en la conferencia respectiva o al cual el Consejo de la Sociedad de Naciones hubiere comunicado un ejemplar de la misma.

9 Por ejemplo, las conferencias monetarias a que se ha hecho referencia.

10 Carreau, Dominique, *Le Fond Monétaire International*, París, Librairie Armand Colin, 1970, p. 7.

olvido, como las manipulaciones monetarias, e incluso a inventar otras, como las prácticas de tipos de cambio múltiples, las restricciones cambiarias, la reglamentación del comercio exterior, los acuerdos bilaterales de pagos, etcétera.

Para darse cuenta, basta recordar que las prácticas monetarias habían llegado a tales extremos que:

*In May 1946, when the first Executive Board meeting was held, international trade and finance were very restricted. Only the United States, Canada, Mexico, and a few other members were able to assume their full obligations.*¹¹

El caos resultante del uso de la soberanía monetaria estatal fue tal, que ya antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial los miembros de la comunidad internacional coincidían en la necesidad de organizar el comercio mundial y los pagos internacionales sobre bases liberales y racionales. A tal efecto el gobierno estadounidense impulsa la creación de dos organizaciones internacionales complementarias. Una se ocuparía de las cuestiones comerciales y la otra de los problemas monetarios. La primera institución se ve frustrada al rehusarse Estados Unidos de América a ratificar la Carta de La Habana, que debía dar nacimiento a una ambiciosa Organización Internacional del Comercio, por lo que fue necesario contentarse con un acuerdo provisional: el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio, más conocido por sus siglas en inglés (GATT), firmado el 30 de octubre de 1947 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1948.

En contraste, en el campo monetario se logrará más plenamente el resultado buscado. Sobre la base de los estudios realizados durante la guerra, se estructura el Fondo Monetario Internacional gracias a los acuerdos de New-Hampshire en 1944.

Los acuerdos de Bretton-Woods se presentan como una reacción contra de la anarquía reinante durante el periodo 1930-1940. Ya desde 1942 se plantea la idea de crear una organización monetaria internacional que goce de poderes propios y que limitaría considerablemente la soberanía estatal en la materia. Tal idea se concreta en la publicación de una serie de planes, de los cuales los dos más conocidos son el de Keynes y el de

¹¹ Garritsen de Vries, Margaret, *The IMF in a changing world 1945-85*, Washington, International Monetary Fund, 1986, p. 3.

White, ambos de abril de 1943; el mismo mes aparece el plan de Fraser (abril de 1943) y unos meses después el de Isley (julio de 1943).

Estados Unidos se daba cuenta de que, al finalizar la guerra, surgiría como potencia mundial dominante y que, por lo mismo, debían asumir la responsabilidad de promover en el plano internacional la creación de instituciones fundadas sobre principios liberales, que eran los únicos admisibles conforme a su filosofía política y económica internas. De ahí que su preocupación girara en torno al respeto completo del liberalismo: la lucha contra las reglamentaciones nacionales restrictivas del comercio y de los pagos internacionales; evitar la inestabilidad de los tipos de cambio y combatir todas las técnicas bilaterales que generaran tratamientos discriminatorios.

En contraste, Inglaterra enfocaba el problema en forma diversa. Para ella, se trataba de reconstruir la economía nacional conforme a una política de pleno empleo.

El propósito fundamental del Plan White, dado a conocer el 5 de abril de 1943, era el de promover la estabilidad de los tipos de cambio, para lo cual proponía la creación de un fondo internacional estabilizador cuyos miembros deberían definir sus monedas en términos de unitas, que sería la unidad monetaria del fondo mismo, la cual estaría definida en una cantidad específica de oro. La paridad debería ser respetada en todas las transacciones oficiales y no podría ser modificada sino en caso de desequilibrios fundamentales y con el acuerdo de las tres cuartas partes de los miembros del Fondo, conforme a un procedimiento de votos ponderados. Además, los Estados miembros se comprometerían a eliminar todas las restricciones cambiarias (salvo con respecto a movimientos de capitales) y otras prácticas discriminatorias. El Fondo dispondría de recursos cuantiosos, constituidos por las suscripciones de los miembros (los cuales cubrirían el 30% en oro), con la finalidad de apoyar a los miembros con problemas transitorios de balanza de pagos.

El sistema ideado por lord Keynes perseguía cuatro objetivos: compensar las influencias inflacionistas y deflacionistas, obligar a los países excedentarios y deficitarios a ajustar sus desequilibrios de balanza de pagos, estabilizar las monedas y constituir un *pool* de reservas para aumentar la liquidez internacional. Para lograr lo anterior se crearía una unión internacional de compensación, cuya unidad monetaria sería el *bancor*, definido en forma fija pero modificable, en términos de oro. Todos los bancos centrales de los países miembros tendrían una cuenta con la

unión, y así sería posible regular sus deudas y créditos mediante simples asientos escritos.

Podrían sintetizarse las diferencias fundamentales entre ambos planes, situándolos en tres temas principales:

En cuanto al suministro de liquidez internacional: el plan Keynes ofrecía la posibilidad de giros por un monto de 26,000 millones de dólares, 23,000 millones sobre Estados Unidos, en tanto que el plan White no preveía la posibilidad de giros incondicionales.

En cuanto al reajuste de desequilibrios: el plan White no preveía la posibilidad de modificar las paridades, salvo para corregir un desequilibrio fundamental. El plan Keynes admitía una libertad más amplia de modificación de los niveles de cambio. El compromiso final precisa que el fondo podría proponer una modificación de paridades si lo estimaba necesario para corregir un desequilibrio fundamental. En caso de escasez de una moneda, el plan White admitía la posibilidad para que el fondo hiciera recomendaciones y ejerciera controles sobre las medidas a tomar; Keynes, escéptico sobre la oportunidad de una cláusula de tal tipo, finalmente aceptó. Finalmente, se decidió que la escasez de una moneda sólo podría derivar de una declaración del fondo. Sin embargo, como la escasez depende de los recursos del fondo, y no de los mercados internacionales de monedas, esta cláusula ha llegado a ser inoperante, lo cual ha confirmado, *a posteriori* el escepticismo inicial de Keynes.

En cuanto al periodo transitorio: el plan White incluía una serie de excepciones limitadas al periodo transitorio, especialmente mayores facilidades para modificar los tipos de cambio y la posibilidad de mantener restricciones sobre las transacciones corrientes, en tanto que el plan Keynes era menos preciso en cuanto a lo que se permitiría durante los primeros años de la posguerra.

Sin embargo, ambos planes tenían ciertas similitudes.

Ambos proponían la creación de una nueva moneda internacional que sería una unidad de cuenta: el unitas o el bancor, vinculado al oro —a través del dólar en el caso del unitas— sin que tal vinculación fuera inalterable. Finalmente, ninguna de tales unidades fue creada.

Ambos daban a la organización internacional un control más amplio sobre las políticas nacionales que el que en realidad llegó a otorgársele al FMI.

Ambos organizaban un sistema de crédito mutuo, y las diferencias se referían fundamentalmente a las modalidades de participación (volumen, automaticidad). Esto en realidad no se ha logrado hasta la fecha.

En septiembre de 1943 se reunió una delegación de expertos británicos, que incluía a Keynes, con sus colegas estadounidenses, y después de varios meses de discusión se preparó un informe conjunto sobre el establecimiento de un Fondo Monetario Internacional. Posteriormente el gobierno británico publicó una comparación entre el plan Keynes y el informe conjunto de expertos, enumerando las diferencias. El 23 de mayo de 1944 Keynes defendió el informe conjunto frente a la Cámara de los Lores.

Del 1o. al 22 de julio de 1944 se lleva a cabo la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods (New Hampshire), con la participación de 44 países. Al acta final se anexaron dos acuerdos: uno con relación al Fondo Monetario Internacional y otro con relación al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Los acuerdos fueron sometidos al Congreso estadounidense en enero de 1945, pero no fueron aprobados. Finalmente, el Congreso los aprobó el 18 de julio. Los convenios entraron en vigor en diciembre de 1945 y la primera conferencia de las organizaciones se llevó a cabo en Bretton Woods en marzo de 1946, donde se decidió que tendrían su sede en Washington.

El 17 de septiembre de 1947 la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional aprobó el acuerdo de vinculación que lo convierte en organismo especializado de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General lo aprobó el 15 de noviembre del mismo año, fecha en la que entró en vigor.

III. EL CONVENIO CONSTITUTIVO

A partir de la entrada en vigor del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional,¹² se inicia el desarrollo del derecho monetario internacional convencional propiamente dicho, pues hasta tal época los tratados internacionales se habían ocupado únicamente de un problema específico: la falsificación de moneda, si bien durante el siglo XIX hubo diversas conferencias a nivel internacional, pero éstas no lograron el esta-

¹² El tratado se llama *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. El texto en inglés es el único auténtico. El tratado fue aprobado por México por decreto del Congreso de la Unión publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1945. El texto del tratado no ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*; el texto en inglés puede verse en Senado de la República, *op. cit.*, nota 6, t. IX, pp. 497-538.

blecimiento de un sistema perdurable. Además, el FMI va a dar lugar al surgimiento de una serie de prácticas que, lentamente, colaborarán en la formación de un cierto sistema monetario internacional.¹³

De inicio, el tratado constitutivo del FMI crea una institución con el propósito de realizar objetivos específicos, para lo cual establece un código de buena conducta monetaria, integrada por el conjunto de obligaciones asumidas por los Estados miembros y una serie de mecanismos para lograr un cierto grado de cooperación monetaria gracias, fundamentalmente, a las transacciones que el Fondo puede hacer con sus miembros a fin de brindarles apoyo para resolver problemas transitorios de balanza de pagos.

Sin duda, ese código de buena conducta es la mayor innovación, pues implica una serie de limitaciones a la soberanía monetaria estatal, de la cual los Estados se habían mantenido muy celosos. Había sido necesario llegar a la anarquía del periodo de entre guerras para que los Estados sufrieran las consecuencias del uso discriminatorio y el caos resultante de soberanías monetarias no coordinadas.

Los propósitos de los *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*¹⁴ son enunciados por el artículo I en los siguientes términos:

Article I

The purposes of the International Monetary Fund are:

(i) *To promote international monetary cooperation through a permanent institution which provides the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems.*

(ii) *To facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy.*

(iii) *To promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation.*

(iv) *To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade.*

(v) *To give confidence to members by making the Fund's resources available to them under adequate safeguards, thus providing them with op-*

13 Dominique, Carreau, "El sistema monetario internacional y su derecho", *Jurídica*, México, núm. 16, 1984, pp. 29-44, trad. Miguel Villoro Toranzo.

14 El texto inglés es el único auténtico.

portunity to correct maladjustments in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.

(vi) In accordance with the above, to shorten the duration and lessen the degree of disequilibrium in the international balances of payments of members.

The Fund shall be guided in all its decisions by the purposes set forth in this Article.

Aunque el inciso (ii) transcrito pretende que el FMI desempeñe una función en el comercio internacional y a través de ello contribuya al pleno empleo, a la institución no se le dotó de facultad alguna en la materia, ni el tratado constitutivo estableció una regulación de la conducta de los Estados miembros en materia de comercio internacional, función ésta que era de la competencia de la planeada y fallida Organización Internacional de Comercio, por lo que la atención, para un análisis jurídico del sistema monetario auspiciado por el Fondo, debe centrarse en los incisos restantes y, dentro de éstos, en el inciso (iii), ya que fue precisamente la búsqueda de la estabilidad cambiaria el motor principal para el establecimiento del FMI.

En una apretada síntesis, las obligaciones principales asumidas por los Estados miembros en materia monetaria eran las siguientes:¹⁵

a) La obligación de fijar la paridad de su moneda en términos de oro o de dólares de la ley y peso vigentes el 1o. de julio de 1944;¹⁶

b) Ningún miembro compraría ni vendería oro sino dentro de los márgenes de fluctuación fijados por el Fondo con respecto a la paridad;¹⁷

c) Todas las operaciones cambiarias realizadas en el territorio del Estado miembro debían hacerse en forma tal que no rebasaran las paridades más allá de los estrechos montos previstos en el convenio constitutivo del Fondo;¹⁸

d) Los miembros debían colaborar con el Fondo a fin de promover la estabilidad cambiaria, mantener acuerdos de cambio ordenados con otros miembros, y evitar las modificaciones cambiarias competitivas;¹⁹

15 Para un análisis más detallado puede verse Gold, Joseph, *El Fondo Monetario Internacional y el derecho internacional. Una introducción*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1967.

16 Texto original de los *Articles of Agreement*, art. IV, sec. 1, inc. (a). La segunda alternativa implicaba una fijación de paridad indirectamente en oro, pues el dólar mencionado estaba definido en términos de oro fino.

17 *Idem.* art. IV, sec. 2.

18 *Idem.* art. IV, sec. 3.

19 *Idem.* art. IV, sec. 4, inc. (a).

e) Debían permitir la realización dentro de su territorio, de operaciones cambiarias entre su moneda y las monedas de los demás Estados miembros, dentro de los márgenes previstos en el convenio constitutivo;²⁰

f) La modificación de paridad de la moneda de los Estados miembros estaba sujeta a una rigurosísima regulación y, por principio, sólo podía acudirse a ella para corregir un desequilibrio fundamental y sólo después de haber consultado con el Fondo;²¹

g) Debían abstenerse de imponer restricciones a los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes;²²

h) Debían abstenerse de llevar a cabo prácticas cambiarias discriminatorias;²³

i) Debían abstenerse de establecer tipos de cambio múltiples;²⁴ y

j) Debían mantener la convertibilidad de su moneda.

Basta la enunciación de las obligaciones anteriores, que en su conjunto pueden considerarse como el *código de buena conducta monetaria* —que no son todas las asumidas por cada Estado miembro— para darse cuenta de la importante transformación que implicó la creación del FMI.

Margaret Garritsen de Vries sintetiza en los siguientes términos los rasgos sobresalientes del convenio original en materia monetaria:

*The Funds six purposes involve, in brief, the achievement and maintenance of exchange rate stability, freedom from exchange restrictions, and convertibility of currencies. A member was required to establish a par value for its currency in terms of gold, which it could change only with the approval of the Fund, to accept certain rules limiting its exchange restrictions and similar practices, and to establish and maintain a multilateral system of payments.*²⁵

Sin embargo, no debe perderse de vista que el *código de buena conducta* no era un fin en sí mismo, sino que se le consideraba necesario para lograr el pleno empleo y el desarrollo productivo de recursos, como hace notar Margaret Garritsen de Vries al decir:

20 *Idem*, art. IV, sec. 4, inciso (b).

21 *Idem*, art. IV, sec. 5.

22 *Idem*, art. VIII, sec. 2, inc. (b).

23 *Idem*, art. VIII, sec. 3.

24 *Ibidem*.

25 Garritsen de Vries, Margaret, *op. cit.*, nota 11, p. 3.

Adherence to this code of conduct was not an end in itself. The specific goals of exchange rate stability, freedom from exchange restrictions, and convertibility of currencies were rather viewed as essential for the achievement of full employment and the maximum development of productive resources -objectives regarded by practically all countries at the close of World War II as primary.

The logic was that good conduct in international financial relations would foster a high level of international trade and investment...²⁶

Joseph Gold hace una apretada síntesis al referirse a la importancia del Convenio diciendo:

...La carta constitutiva del Fondo fue el primer intento importante que se llevó a cabo para someter las relaciones monetarias internacionales a un régimen de Derecho internacional público, y dicho documento continúa siendo el instrumento jurídico fundamental de ese régimen.

Entre los fines del Fondo, que dicho Convenio señala en su artículo 1, figuran el fomento de la cooperación monetaria internacional, la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, el mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales, el desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros, el fomento de la estabilidad de los tipos de cambio, el mantenimiento de relaciones cambiarias ordenadas, la evitación de depreciaciones cambiarias competitivas, el establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes, y la corrección y aminoración de los desequilibrios de balanza de pagos. Para poner en práctica los fines del Fondo los países miembros contraen obligaciones de un carácter sin precedente. Conviene en establecer la paridad de su moneda de común acuerdo con el Fondo, y en adoptar las medidas pertinentes para garantizar que las transacciones cambiarias que se lleven a cabo dentro de sus territorios se rijan por dicha paridad. Conviene en eliminar tanto las restricciones sobre los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes, como las prácticas monetarias discriminatorias y las prácticas de tipos de cambio múltiples. Conviene en establecer la convertibilidad de sus monedas, y aceptan otras obligaciones de carácter totalmente nuevo. El Convenio contiene disposiciones que prevén los ajustes que pueden efectuarse en épocas difíciles, pero éstos han de hacerse bajo la supervisión del Fondo como autoridad monetaria central que ejerce una fiscalización en la que participan todos los países miembros del Fondo...

26 *Idem*, p. 15.

Con el fin de ayudar a los países miembros a cumplir las obligaciones que les impone el Convenio y a adoptar las medidas de política que les posibiliten cumplirlas, el Convenio establece un fondo común de recursos contra el cual pueden girar los países miembros...²⁷

En cuanto a la cooperación monetaria, la misma se implementa a través de la posibilidad de que el FMI ponga a disposición de los Estados miembros los recursos del Fondo para hacer frente a problemas transitorios de balanza de pagos.

Es precisamente en esta función, en la que se llevará a cabo uno de los desarrollos de mayor interés a partir de la década de los cincuenta, en que se adoptó la decisión del 13 de febrero de 1952 que estableció las políticas del FMI en materia del entonces llamado “tramo oro” y que incluyó el pronunciamiento del director gerente sobre la posibilidad de asegurar a un Estado miembro que podría hacer uso de los recursos en un plazo de seis a doce meses si se llegaba a dar la necesidad. Ese mismo año el FMI aprobó el primer *stand-by arrangement* en el mes de junio, momento a partir de que tal figura va convirtiéndose en el instrumento principal a través del cual el FMI pone sus recursos a disposición de un Estado miembro.²⁸

Este doble aspecto —*código de buena conducta y cooperación monetaria*— es acertadamente hecho notar en la doble función del FMI:

*The Fund could thus be thought of as having two types of functions. What were sometimes called its regulatory functions consisted of determining and enforcing the code of behaviour in international financial and monetary matters. Its financial functions consisted of making available to its members the resources to which it had access.*²⁹

Vale la pena detenerse, aunque sea brevemente, a analizar los logros obtenidos en cuanto a los propósitos del FMI durante el periodo que corre desde su constitución hasta la Primera enmienda.

27 Gold, Joseph, *Derechos especiales de giro. Su carácter y uso*, 2a. ed., Washington, Fondo Monetario Internacional, pp. 3 y 4. Se omiten las notas de pie de página, que son referencias a las disposiciones relevantes del Convenio.

28 Para un análisis más detenido de la figura, véase Gold, Joseph, *The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund*, Washington, International Monetary Fund, 1970; *The Legal Character of the Fund's Stand-By Arrangements and Why It Matters*, Washington, International Monetary Fund, 1980.

29 Margaret, Garritsen de Vries, *op. cit.*, nota 11, p. 16.

1. Eliminación de los tipos de cambio múltiples

*“The principle of the Articles was... that members were obliged not to maintain or impose multiple currency practices unless they were authorized by the Articles or approved by the Fund”.*³⁰

Uno de los primeros problemas que afrontó el FMI fue el de la existencia de tipos de cambio múltiples, práctica que a fines de 1946 estaba lo suficientemente difundida como para que 13³¹ de los 40 miembros del FMI la tuvieran en uso.³² Ante el problema, el FMI emitió la carta de diciembre de 1947 sobre tipos de cambio múltiples, conforme a la cual los Estados miembros debían consultar con el Fondo antes de introducir tal tipo de práctica o de introducir reformas a las prácticas existentes, a pesar de lo cual en el periodo de 1947-1955 tales prácticas aumentaron, bien fuera por el nuevo ingreso de Estados que las tenían previamente establecidas,³³ bien porque algunos Estados que ya eran miembros se vieron en la necesidad de introducir tipos de cambio múltiples.³⁴ Así, a fines de 1955 el FMI contaba con 58 miembros, de los cuales 36 tenían establecidas prácticas de tipos de cambio múltiples. Sin embargo, los esfuerzos del FMI empezaron a tener éxito a partir de 1956, gracias a los programas intensivos de inversión que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

En 1957 el FMI estableció una nueva política en la materia, presionando a los Estados miembros a simplificar sus sistemas existentes y ofreciéndoles apoyo para establecer sistemas específicos de cambios. Poco a poco se logró la simplificación a grado tal que incluso Yugoslavia, que a mediados de los años cincuenta tenía cerca de cien tipos de cambio, se unió al esfuerzo de simplificar su sistema. Así, para finales de 1962, de los 82 miembros con que contaba el Fondo, sólo 15 mantenían tipos de cambio múltiples.

2. Eliminación de las restricciones cambiarias

La proliferación de las restricciones se inició en la década de 1930 en Alemania, después en Europa Central y Oriental, Japón y América Lati-

30 Gold, Joseph, *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System, Selected Essays*: Washington, International Monetary Fund, 1984, vol. II, p. 87.

31 Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Irán, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

32 Garritsen de Vries, Margaret, *op. cit.*, nota 11, p. 21.

33 Tal fue el caso, por ej., de Afganistán, Argentina, Indonesia, Israel, Corea, la República Árabe de Siria, Tailandia y Viet Nam.

34 En este caso estaban China, Egipto, Grecia, Finlandia, Islandia, Filipinas, Turquía y Yugoslavia. Incluso Francia hizo un intento frustráneo de introducir tipos de cambio múltiples en 1948.

na. Con la Segunda Guerra Mundial se difundieron a todo lo largo de Europa Occidental y los países del Commonwealth británico.³⁵

A partir de 1955 las restricciones cambiarias empezaron a relajarse, y en 1958 catorce países de Europa Occidental acordaron establecer la convertibilidad externa de sus monedas. No obstante ello, se plantearon problemas delicados en la medida en que los países que estaban en vías de desarrollo no estaban en la posibilidad de seguir tal tendencia y en virtud de las fugas masivas de capital, lo cual hizo evidente un problema fundamental de necesidad de medios adicionales de liquidez internacional, que dio lugar a la Primera enmienda, aprobada por la Junta de Gobernadores en 1968 y que entró en vigor el año siguiente.

3. *El sistema de paridades*

"The core of the international monetary system set up at Bretton Woods was a regime of fixed exchange rates, embodied in a system of par values".³⁶

EL Convenio Constitutivo exigía que los Estados miembros fijaran la paridad de sus monedas en términos de oro o del dólar estadounidense del peso y fineza vigente al 1o. de julio de 1944.³⁷ Lo cual implicaba necesariamente una paridad en términos de oro, directamente en el primer caso e indirectamente en el segundo, pues el dólar mencionado estaba definido en términos de oro con una equivalencia de 35 dólares la onza. Por otra parte, el tipo de cambio debía basarse en la paridad, sin que pudiera apartarse de la misma en más de uno por ciento.³⁸ El sistema de paridades fue, sin duda, una de las grandes innovaciones introducidas por el Convenio Constitutivo,³⁹ el cual sólo permitía modificar dicha paridad previa aprobación del Fondo y únicamente si era necesario para corregir un desequilibrio fundamental.⁴⁰

En septiembre de 1946 el FMI solicitó a sus 39 miembros que le comunicaran sus paridades, y para el 18 de diciembre del mismo año lo ha-

35 Garritsen de Vries, Margaret, *op. cit.*, nota 11, p. 30.

36 *Idem*, p. 40.

37 Art. IV, sec. 1 (a).

38 Art. IV, sec. 3 (j).

39 *The par value system represented a major departure from the principles of the past that each country was sovereign in the determination and management of the exchange rate for its currency* (Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 30, vol. II, p. 74).

40 *Idem*, p. 79.

bían hecho 32 de los miembros. Sólo siete dejaron de establecer paridades,⁴¹ y pidieron un plazo mayor para hacerlo.

A principios de 1948 Francia propuso al Fondo el abandono de su paridad y dejar la determinación de ésta al mercado, motivo por el cual el Fondo declaró a Francia como inelegible para usar sus recursos. Unos meses más tarde, en julio del mismo año, México suspendió sus operaciones a tipo oficial y dejó la fijación del nuevo tipo de cambio a las fuerzas del mercado, lo cual le permitió establecer un nuevo tipo de cambio en junio de 1949. Meses más tarde, en noviembre de 1949, Perú abandonó su paridad oficial y dejó flotar su tipo de cambio. Un mes antes se llevaron a cabo una serie de devaluaciones que abarcaron la moneda de trece miembros del Fondo en el siguiente orden: Reino Unido, Sudáfrica, Australia, Noruega, India, Dinamarca, Egipto, Islandia, Holanda, Canadá, Bélgica, Iraq y Luxemburgo. Y el Fondo aceptó modificaciones en los tipos de cambio de tres miembros que no tenían paridad en vigor: Finlandia, Francia y Grecia.

Durante la década de los cincuenta, el Fondo se vio enriquecido con el ingreso de varios nuevos Estados, la mayoría de los cuales establecieron sus paridades iniciales, salvo unos cuantos que atravesaban circunstancias difíciles.⁴² Pero se produjo una ruptura importante en 1950, cuando Canadá suspendió su paridad fija y permitió flotar su tipo de cambio. Canadá, Francia y Perú eran los tres miembros que habían abandonado su paridad en favor de la flotación. Pero a pesar de ello Francia, que no había establecido paridad alguna durante diez años, la estableció en 1958, Italia —después de trece años de ser miembro— estableció la paridad de su moneda en 1960 y Grecia la estableció en 1961. Canadá, después de casi doce años, estableció nueva paridad en de 1962.

Curiosamente, en la década de los sesenta se renuevan los ataques contra el sistema de paridades fijas por parte de varios economistas, a pesar de lo cual el Fondo se mantuvo firme en su posición de contar con un sistema de paridades, y en 1963, cuando se iniciaron los estudios para una propuesta de reformas al sistema monetario internacional, el Grupo de los Diez⁴³ descartó la posibilidad de eliminar el sistema de paridades.

41 Brasil, China, República Dominicana, Grecia, Polonia, Uruguay y Yugoslavia.

42 Afganistán, Corea y Viet Nam.

43 Integrado por los Estados que celebraron los *General Arrangements to Borrow* (Bélgica, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos de América), los cuales entraron en vigor el 24 de octubre de 1962 y conforme a los cuales se

4. *Medidas cambiarias discriminatorias*

The discussion of multiple currency practices is equally applicable to discriminatory currency arrangements. The Articles treated these measures in the same way, and in the same provision, as multiple currency practices...⁴⁴

The essence of a discriminatory currency arrangement was that it departed from equal treatment for all other members, some of which therefore were treated less favorably than others.⁴⁵

Por lo mismo, puede decirse que la labor del Fondo en la materia fue paralela a la realizada para evitar las prácticas de tipos de cambio múltiples.

5. *Tipos de cambio flotantes*

El Convenio Constitutivo establecía un sistema de tipos de cambio vinculado a las paridades, en virtud del cual los Estados miembros estaban obligados a que las transacciones cambiarias *spot* que se llevaran a cabo dentro de su territorio no variaran en más del uno por ciento.⁴⁶

Como hace notar Gold:

A corollary of the obligation of each member to ensure that exchange rates in exchange transactions in its territories involving its currency did not depart from margins consistent with the Articles was that exchange rates that were allowed to float outside the margins were inconsistent with the Articles.⁴⁷

El FMI enfrentó la flotación del tipo de cambio en julio de 1948, cuando México suspendió sus transacciones al tipo de cambio fijado y dejó el tipo de cambio a las fuerzas del mercado.

Como recuerda Gold:

pondrían a disposición del Fondo seis mil millones de dólares. Sobre el tema puede verse: Michael Ainley, *Los acuerdos generales para la obtención de préstamos*, Washington, Fondo Monetario Internacional, Serie de folletos, núm. 41-S, 1984.

44 Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 30, p. 89.

45 *Idem*, p. 90.

46 Véase Convenio Constitutivo, art. IV, secciones 3 y 4. Joseph Gold, *Legal Effects of Fluctuating Exchange Rates*, Washington, International Monetary Fund, 1990, pp. 4 y 7.

47 *Idem*, p. 86.

El 22 de julio de 1948 el Directorio Ejecutivo reconoció que la flotación del peso era inevitable. No obstante, decidió que constituía una violación de las obligaciones de México conforme al Convenio Constitutivo. Sin embargo, si México establecía una nueva paridad para el peso con la concurrencia del FMI a más tardar el 15 de agosto de 1948, el Fondo no tomaría ninguna medida. En la decisión no se declaró que el FMI no tenía facultades para aprobar un tipo fluctuante para una moneda, pero la impresión generalizada fue que esa era la consecuencia implícita de la decisión. México no pudo respetar el plazo fijado y no estableció una nueva paridad hasta el 17 de Junio de 1949.

El problema jurídico planteado por este episodio siguió preocupando durante varios años. En la reunión del Directorio Ejecutivo del 17 de junio de 1949, un director ejecutivo sugirió que el hecho de que el peso mexicano flotara durante 11 meses sin que el FMI tomara ninguna medida disciplinaria podría estar indicando el acierto de un procedimiento que permitiera que una moneda hallara el nivel apropiado en el cual pudiera fijarse su nueva paridad conforme al Convenio Constitutivo. Esta interpretación de lo ocurrido fue claramente rechazada por muchos, no obstante lo cual los oponentes se limitaron a tachar la flotación del peso de “violación técnica” del Convenio Constitutivo.

El problema se resolvió con carácter definitivo en el *Annual Report* del FMI de 1951. En este informe el FMI afirmó que el país miembro que permitiera la flotación de su moneda cuando ésta tuviera una paridad establecida cometía una violación de sus obligaciones y que el FMI no podía eliminar la violación aprobando la medida del país. A pesar de esta conclusión de orden jurídico, el informe expresaba una política de tolerancia en “casos excepcionales”.⁴⁸

Pronto se dejó ver el cambio de actitud: en noviembre de 1949, cuando Perú suspendió transacciones a su paridad, el Fondo reconoció las exigencias de la situación y no objetó el uso de la flotación, en la inteligencia de que la misma tenía como finalidad el establecimiento eventual de un tipo de cambio unitario a un nivel más apropiado que la paridad acordada con el Fondo previamente. A pesar de que el 1o. de marzo de 1969 Perú aún no fijaba la nueva paridad, el Fondo le permitió hacer uso de sus recursos y asumir las obligaciones del artículo VIII, y ser considerado como un miembro relativamente libre de restricciones y con moneda convertible.

Posteriormente Canadá dejó en flotación su moneda desde septiembre de 1950 hasta mayo de 1962.

48 Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 5, pp. 54 y 55.

Algunos Estados miembros que no establecieron paridades, mantenían tipos de cambio flotantes, como fueron los casos de Líbano, la República Árabe de Siria y Tailandia. En 1954 el FMI estableció reglas especiales para calcular los tipos de cambio de monedas de Estados miembros con tipos flotantes.

In a second set of circumstances, the Fund went somewhat further: in conjunction with exchange reform and stabilization, the Fund supported programs which included a fluctuating rate.⁴⁹

...In the late 1950s the technique of using fluctuating exchange rate to effect reform of very complex exchange systems, with a multiplicity of rates, became more widely used. Bolivia and Thailand were among the first, in 1955-56, to take this type of action. They were followed in the next few years by Chile, Paraguay, and Argentina. Similarly, in 1962, the Philippines resorted to a fluctuating rate as means of devaluation and decontrol of restrictions; the rate lasted until November 1965.⁵⁰

El éxito obtenido llevó incluso al Fondo, en el periodo 1962-1963, a apoyar positivamente reformas cambiarias que incluían el uso temporal de tipos de cambio flotante.

Thus, as debates over the relative merits of fixed and fluctuating exchange rates increased among economist in the 1960s, three major developments in the Fund's policy were worth noting. First, Fund policy had evolved in a direction of accepting, indeed supporting, flexible rate regimes as temporary expedients where carefully defined exceptional circumstances seemed to warrant such flexibility; the Fund had not categorically opposed all such schemes. Fund policy had gone far beyond a mere reiteration of the requirements of its original Articles. Second, Fund policy in favor of fixed and stable rates had increasingly been based on its own widening unsatisfactory experiences with deviations from the par value system. Third, Fund officials were convinced that a general flexible rate system would make international monetary cooperation extremely difficult.⁵¹

6. Devaluaciones

Aunque a fines de los sesenta fueron comunes las críticas en el sentido de que no se acudía a la devaluación en la medida necesaria, un análisis

49 Garritsen de Vrles, Margaret, *op. cit.*, nota 11, p. 52.

50 *Idem.* p. 53.

51 *Idem.* pp. 55 y 56.

sis detenido de los acontecimientos de 1948 a 1967 hace ver que tal mecanismo fue relativamente común, especialmente entre los países en desarrollo. Así por ejemplo, de 109 Estados —todos miembros del Fondo menos uno—⁵² sólo un Estado apreció su moneda en el plazo mencionado, 12 no tuvieron devaluación alguna, 27 tuvieron una devaluación, 24, dos devaluaciones, 24 tres devaluaciones, cinco tuvieron devaluaciones frecuentes hasta 1962, y 16 tuvieron devaluaciones frecuentes incluso con posterioridad a 1963.⁵³

IV. LA PRIMERA ENMIENDA

1. *Antecedentes*

El Convenio Constitutivo establecía la obligación de fijar la paridad de la moneda de cada Estado miembro *en términos de oro como denominador común o en términos de dólar de Estados Unidos de América, del peso y ley en vigor el 1o. de julio de 1944*.⁵⁴ Dado que el dólar mencionado tenía un valor equivalente a 0.888671 gramos de oro fino, las dos posibilidades previstas en el Convenio implicaban una vinculación al oro, bien fuera directa, bien indirecta a través del dólar estadounidense mencionado. Se daba así al oro un papel fundamental. Sin embargo, la escasez del metal amarillo dio lugar a una modificación total, al convertirse el dólar americano en el eje práctico del sistema dada la estabilidad de la paridad monetaria del dólar estadounidense y su convertibilidad en oro.

Sea que se considere que los medios de pago internacionales sean o no escasos, lo que es evidente es que el proceso de producción de medios de pago internacionales conforme al Convenio Constitutivo era errático e incontrolado, en la medida en que dependía del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos y de la producción de oro de Sudáfrica.

Lo que era innegable desde hacía tiempo, para Triffin desde 1959, era la necesidad de reformar el sistema.

...In brief, in the late 1950s and early 1960s a few economists, mainly outside the official circles, became concerned about the special role of the U.S. dollar in the international monetary system, particularly its increased use as the prime reserve of the system. They began to discuss the problem

52 Suiza.

53 *Idem*, pp. 57-65.

54 Convenio Constitutivo, art. IV, I, a).

of international liquidity and to propose the creation of a new reserve unit to supplement the use of gold, the supply of which was insufficient, or of national currencies, such as the U.S. dollar...

The start of the official discussion that led to the eventual creation of the SDR was probably the announcement by President John F. Kennedy to the Board of Governors on September 30, 1963 at their eighteenth Annual meeting, held in Washington, that the United States "stands ready to support such measures as may be necessary to increase international liquidity." At that time, the Group of Ten —the finance ministers and central bank governors of the ten countries participating in the Fund's General Arrangements to Borrow— stated their intention to examine the topic of international liquidity. Simultaneously, Pierre-Paul Schweitzer, Managing Director, announced that the Fund as well was intensifying its study of international liquidity. Five years to the day after President Kennedy's statement, President Lyndon B. Johnson, on September 30, 1968, announced to the Board of Governors, at their twenty-third Annual Meeting, again in Washington, that the United States was among the first to accept the proposed First Amendment to the Articles of Agreement, which established in the Fund the mechanism for creating the SDR. Almost another year went by before a sufficient number of members had accepted the First Amendment, permitting it to become effective on July 28, 1969, and not until August 6, 1969 did the required number of members deposit the necessary instruments of participation in the Special Drawing Account, permitting the SDR to come into existence.⁵⁵

La Primera enmienda⁵⁶ logró llevar la atención al problema de la liquidez internacional como problema clave, en contra de quienes centraban la atención en la vuelta al patrón oro principalmente, y la solución iría planteándose en la dirección de crear un verdadero activo de reserva internacional, volviéndose así en cierta medida al Plan Keynes desechado en Bretton Woods.

Como decía Gold en 1972:

...[en] los últimos años el análisis, corroborado por los hechos, ha demostrado la conveniencia de examinar algunos de los supuestos más funda-

⁵⁵ Garritsen de Vries, Magaret, *op. cit.*, nota 11, pp. 75 y 76. Se omiten las notas de pie de página.

⁵⁶ El texto en inglés es el único auténtico. La primera enmienda fue aprobada por decreto del Senado publicado en el *Diario Oficial* de 15 de enero de 1969; el texto de la enmienda no se ha publicado en el *Diario Oficial*; una versión en español puede verse en Senado de la República, *op. cit.*, nota 6, t. XIX, pp. 97-162.

mentales en que se basa el sistema monetario internacional. Una cuestión especialmente difícil que ha surgido es la de si ese sistema podría garantizar a las autoridades monetarias del mundo un crecimiento adecuado de los activos de reserva. Son varias las circunstancias que han dado origen a esa incógnita. Por ejemplo, no todas las autoridades monetarias se han mostrado partidarias de la continua adición de divisas a sus reservas, o por lo menos de su adición sin contar con alguna forma de garantía de conversión. El prolongado déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos ha proporcionado reservas a las autoridades monetarias de otros países, pero a la vez ese déficit ha suscitado también inquietudes acerca de la magnitud del componente monetario de las reservas... La medida en que, por uno u otro motivo, las autoridades monetarias han convertido a oro sus tenencias en dólares ha disminuido el total de las reservas monetarias mundiales. La producción minera de oro apenas ha ayudado a aliviar esta situación, ya que durante varios años gran parte de ese oro no ha venido a sumarse a las reservas monetarias. En realidad, ha habido momentos en que todo ese oro, más el oro que ha salido de las reservas monetarias, ha sido atesorado por particulares o ha pasado a engrosar las existencias de los usuarios industriales.⁵⁷

De las múltiples posibles soluciones analizadas, dos fueron rechazadas por la mayoría absoluta de los funcionarios tanto nacionales como internacionales: la de abandonar el sistema de paridades y de tipos de cambio fijos en que se basaban dichas paridades y la consistente en aumentar el precio del oro.⁵⁸

Los aumentos de las cuotas de los países miembros del Fondo tampoco constituía una solución, pues dichos aumentos permiten a los países miembros la posibilidad de utilizar con mayor amplitud los recursos del Fondo, ya que el acceso a esos recursos se mide en función de la cuota. Sin embargo, la liquidez que aumente de ese modo es básicamente una liquidez "condicional", y de ésta sólo puede disponerse después que el Fondo estudie las políticas del país miembro a fin de determinar si están o no en armonía con el Convenio y con las políticas del Fondo. Existe cierta proporción entre el rigor de las normas que el Fondo aplica y el total neto de recursos del Fondo, en relación con la cuota, que el país miembro desee utilizar. Aunque la importancia que se atribuye a la liquidez condicional no debe restar mérito a la contribución que la liquidez condicional aporta a la eficacia del sistema monetario internacional y es preciso asegurarse de que

57 Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 27, p. 7.

58 *Idem*, p. 9.

esta última también aumente a un ritmo adecuado, la principal preocupación en los años más recientes que precedieron a la enmienda del Convenio fue el problema de la liquidez incondicional. La inquietud que provoca la posible insuficiencia de reservas no puede disiparse mediante aumentos en una forma de liquidez que permita obtener recursos solamente de acuerdo con ciertas normas y después de un estudio de las políticas.

En consecuencia, se fue arraigando cada vez más la convicción de que era necesario encontrar la piedra filosofal y crear un complemento de los activos de reserva de que disponen las autoridades monetarias. La mayoría de los que participaron en los debates admitieron que era menester idear un nuevo activo de reserva. Una minoría sostuvo que no era preciso que ese complemento tuviera carácter de activo de reserva, sino que podía más bien ser del orden de una línea de crédito, aun cuando se pudiera recurrir al mismo de modo incondicional.⁵⁹

...finalmente se llegó a un acuerdo sobre un breve documento titulado “Plan de un Sistema Basado en Derechos Especiales de Giro en el Fondo Monetario Internacional”, en el que se evitó emitir pronunciamientos de orden teórico y en el que se formulaban en términos generales muchas de las características básicas de un “sistema... que tiene por finalidad satisfacer la necesidad, cuando ésta surja, de complementar los activos de reserva existentes”. En su Vigésimosegunda Reunión Anual celebrada en Río de Janeiro en septiembre de 1967, la Junta de Gobernadores del Fondo adoptó una Resolución por la que solicitaba de los Directores Ejecutivos que prosiguieran su estudio sobre la creación de un sistema basado en el Plan y que sometieran a la Junta de Gobernadores un informe en que propusieran las enmiendas que había que efectuar en el Convenio para establecer dicho sistema. Después de seis meses de intenso trabajo, el Plan se tornó en un instrumento jurídico que contenía el proyecto de enmienda del Convenio. En abril de 1968 los Directores Ejecutivos enviaron dicho documento, junto con un informe redactado por ellos, a la Junta de Gobernadores. A fines de mayo de 1968, la Junta de Gobernadores adoptó una resolución por la que aprobaba el proyecto de enmienda. Las propuestas presentadas entraron en vigor como reforma del Convenio el 28 de julio de 1969 cuando ya habían sido aceptadas por las tres quintas parte, de los países miembros... cuyos votos suma[ba]n cuatro quintas partes de la totalidad de voto.⁶⁰

La Primera enmienda implicó la incorporación de normas que podrían agruparse en dos categorías: las relativas a los derechos especiales de giro —que fueron la verdadera “reforma”— y aquellas otras en las que

59 *Idem*, pp. 9 y 10. Se omite la nota de pie de página.

60 *Idem*, pp. 11 y 12. Se omiten las notas de pie de página.

se pretendió incorporar la experiencia de la institución, como por ejemplo las relativas al tramo de reserva.⁶¹ En virtud de las primeras, se crearon dos cuentas diversas: la Cuenta de Recursos Generales, a través de la cual se llevarían a cabo las operaciones tradicionales del Fondo y la Cuenta de Derechos Especiales de Giro, mediante la que se llevarían a cabo las asignaciones de derechos especiales de giro y las transacciones y operaciones que con éstos realizaran los Estados miembros que decidieran ser participantes en la nueva cuenta.

2. Separación de cuentas

A fin de establecer el sistema de los derechos especiales de giro,⁶² la Primera enmienda estableció que las actividades del Fondo se lleven a cabo mediante dos cuentas distintas. Todas las operaciones y transacciones que el FMI venía realizando se realizarían a través de lo que se denominó la Cuenta General, mientras que las operaciones y transacciones relativas a DEG se llevarían a cabo a través de la Cuenta Especial de Giro.

Ninguna de las dos cuentas tiene personalidad jurídica propia. Únicamente el Fondo tiene personalidad jurídica internacional y continúa siendo la misma institución que ha existido hasta la fecha... Mas el Fondo sigue funcionando mediante dos secciones que, conforme a la enmienda, están separadas en lo que respecta a la gestión de Cuentas, a los activos que figuren en las mismas, a las obligaciones por concepto de pasivos y a muchas otras materias.⁶³

Por otra parte, debe hacerse notar que todo Estado miembro puede hacer operaciones y transacciones en la Cuenta General, en tanto que está facultado *pero no obligado* a ser participante de la Cuenta Especial de Giro. Por ello a los Estados miembros que llegan a formar parte de la Cuenta Especial de Giro se les llama *Estados participantes*.⁶⁴

3. Derechos especiales de giro (DEG)

Los DEG son creados mediante asignaciones hechas por el Fondo a los Estados participantes en forma proporcional a sus cuotas. El FMI tam-

61 Véase Gold, Joseph, *La reforma del Fondo*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1970.

62 En adelante *DEG*.

63 Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 27, p. 12.

64 A fines de 1969, 105 de los 115 países miembros del Fondo, cuyas cuotas representaban el 97.77 % del total, habían pasado a participar en el sistema (Gold, Joseph, *idem*, p. 27).

bién puede cancelar los DEG. El total de los DEG asignados por el Fondo a un Estado participante, menos las cancelaciones hechas por el mismo Fondo, es lo que se denomina “asignación acumulativa neta” de DEG. Por disposición expresa, el valor del derecho especial de giro se fijó en la Primera enmienda en 0.888671 gramos de oro fino.⁶⁵

La Primera enmienda no estableció en términos generales si los DEG debían o no considerarse como activo de reserva, y se limitó a establecer que: “A fin de satisfacer la necesidad, cuando ésta surja, de complementar los activos de reserva existentes, el Fondo queda facultado para asignar derechos especiales de giro a los países miembros que sean participantes en la Cuenta Especial de Giro”.⁶⁶

Sin embargo, la misma enmienda considera a los DEG como un complemento de las reservas, aunque no exige a los Estados participantes que le den el tratamiento de activos de reserva,⁶⁷ pero sí dispone que los DEG *formarán parte de las reservas monetarias de los países miembros* para ciertos efectos.⁶⁸

Para llevar a cabo una asignación de DEG se requiere de una propuesta del director gerente⁶⁹ que cuente con el asentimiento de los directores ejecutivos para ser sometida a la Junta de Gobernadores,⁷⁰ la cual deberá resolver por una mayoría que represente el 85% de la totalidad de los votos de los Estados participantes.⁷¹

4. *Transacciones y operaciones a través de la cuenta especial de giro*

Las transacciones implican el cambio de un activo por otro,⁷² mientras que las operaciones suponen el manejo de un solo activo, en la especie, los DEG.⁷³

65 Primera enmienda, art. XXI, 2.

66 Primera enmienda, art. XXI, 1.

67 Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 27, pp. 28-31.

68 Primera enmienda, art. XXV, 7, a).

69 Primera enmienda, art. XXIV, 4.

70 Primera enmienda, art. XXIV, 4, a).

71 Primera enmienda, art. XXIV, 4, d).

72 En este caso de DEG por moneda u oro (sobre la posibilidad de incluir oro, véase Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 27, p. 34).

73 Méndez, José María, *EL Fondo Monetario Internacional. La segunda enmienda*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, p. 221.

Para analizar las transacciones y operaciones es conveniente recordar que pueden ser tenedores de DEG: el FMI mismo, los Estados participantes y otros tenedores designados por el Fondo.⁷⁴

La principal transacción consiste en que todo Estado participante puede, si se halla frente a una necesidad de balanza de pagos o si debe hacer frente a la evolución de sus reservas, transferir sus derechos especiales de giro, a cambio de moneda convertible, a otro Estado participante designado por el Fondo.⁷⁵

Además de tal transacción pueden realizarse otras: 1) un Estado participante que se halle frente a la necesidad mencionada puede transferir DEG a otro participante, no designado por el Fondo, que esté de acuerdo en recibirlos a cambio de moneda convertible; 2) un Estado que no se encuentre en la necesidad mencionada puede transferir DEG a un participante designado en ciertos casos,⁷⁶ o bien, 3) a un participante no designado por el Fondo que consienta en ello.

Entre las operaciones que ya preveía la Primera enmienda estaban las transmisiones para el pago de cargos sobre asignaciones⁷⁷ o por contribuciones en el supuesto de reembolso.⁷⁸

5. Reconstitución

Conforme a la Primera enmienda, a los Estados participantes

...les estará permitido utilizar todos sus derechos especiales de giro y no se les exigirá que conserven constantemente un saldo mínimo, pero sí estarán obligados a que sus tenencias de ellos a través del tiempo guarden cierto promedio... El uso neto que un participante haga de sus derechos especiales de giro ha de ser en forma tal que el promedio de sus tenencias diarias de derechos especiales de giro durante cualquier periodo de cinco años no sea inferior al 30 por ciento del promedio de su asignación acumulativa neta diaria de derechos especiales de giro durante el mismo período.⁷⁹

74 Según la primera enmienda, el Fondo podía designar como tenedores a otros Estados miembros que no fueran participantes, a Estados que no fueran miembros del Fondo e incluso a instituciones que desempeñaran funciones de banca central de más de un Estado miembro (primera enmienda, art. XXIII, 3). Sobre el tema puede verse: Gold, Joseph, *op. cit.*, nota 27, pp. 88 y 89.

75 Gold, Joseph, *idem*, p. 34.

76 Primera enmienda, art. XXV, 3, c).

77 Primera enmienda, art. XXVI, 2.

78 Primera enmienda, art. XXVI, 4.

79 Gold, Joseph, *idem*, *op. cit.*, nota 27, pp. 71 y 72.