



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

LA CONDICIONALIDAD EN LOS CREDITOS CONTINGENTES DEL FMI Y LA SOBERANIA NACIONAL



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: FLORES VILLALOBOS PATRICIA EUGENIA



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1996

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**LA CONDICIONALIDAD EN LOS CREDITOS CONTINGENTES DEL FMI
Y LA SOBERANIA NACIONAL**

CAPITULO I. ANTECEDENTES, CONSTITUCION Y POLITICA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

- I.1 La conferencia internacional de Bretton Woods.
- I.2 Objetivos fundamentales de la Institución.
- I.3 Principios básicos de funcionamiento en el FMI.
- I.4 Principales funciones institucionales.
- I.5 El proceso de consulta con sus miembros.
- I.6 La supervisión: Función primordial.
- I.7 El voto ponderado en el FMI.
- I.8 Los Grupos en la Institución.

CAPITULO II. EVOLUCION DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SU INTERVENCION EN EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

- II.1 La evolución del FMI.
- II.2 Transformaciones político-económicas que ha sufrido la institución.
- II.3 Cambios de actitud del FMI.
- II.4 Nuevos servicios del FMI.
- II.5 Renegociación de la deuda externa y masificación de la condicionalidad.
- II.6 El FMI y el Plan Brady.

CAPITULO III. LA CONDICIONALIDAD EN EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

- III.1 Esbozo histórico del sistema de la condicionalidad.
- III.2 Mecanismos de la condicionalidad.
- III.4 El endurecimiento de la condicionalidad.
- III.5 Análisis de las "Políticas Económicas Recomendadas" por el FMI a los miembros solicitantes de crédito.

CAPITULO IV. LOS TRATADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS CREDITOS CONTINGENTES.

- IV.1.1 Definición de los tratados internacionales según la convención de Viena.
- IV.1.2 Proceso de celebración de los tratados.
- IV.1.3 Organos estatales competentes para la celebración de los tratados.
- IV.1.4 Reservas.
- IV.1.5 Entrada en vigor del tratado y su aplicación provisional.
- IV.1.5.a Observancia y aplicación de los tratados.
- IV.1.6 Nulidad de los tratados.
- IV.2 Los actos unilaterales de los Estados.
- IV.3 Naturaleza jurídica del crédito contingente.
- IV.4 Razones por las que se considera al crédito contingente como un tratado.

CAPITULO V. ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE MEXICO Y SU RELACION CON EL FMI.

- V.1 La renegociación y el desenvolvimiento de la deuda externa México.
- V.2 Las fases del endeudamiento externo y la renegociación de la deuda externa de 1950 a 1988.
 - V.2.a Acuerdo de 1977.
 - V.2.b Los relámpagos de agosto de 1982
 - V.2.c La reprogramación de 1984.
 - V.2.d El acuerdo de 1986.
- V.3 La reestructuración de la deuda pública externa durante el - gobierno de Salinas
 - V.3.a La estrategia de negociación.
 - V.3.b Acuerdo con el FMI.
 - V.3.c La etapa final de las negociaciones con la banca comercial.
- V.4 Desarrollo y renegociación de la deuda en 1995.

CAPITULO VI. LA SOBERANIA NACIONAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

- VI.1 Evolución histórica de la Soberanía.
- VI.2 Concepto de Soberanía y su análisis.
- VI.3 Terminología.
- VI.4 Caracteres de la Soberanía.
- VI.5 La Soberanía y la no intervención.
- VI.6 La Soberanía y la igualdad jurídica de los Estados.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

OBJETIVOS

ANALIZAR:

- QUE TANTO TRASGREDE (SI ES QUE LO HACE) A LA SOBERANIA NACIONAL LA CARTA DE INTENCION FIRHADA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.
- SI LAS "POLITICAS RECOMENDADAS" POR EL FMI SON UN VERDADERO ELEMENTO VIOLATORIO DE LA SOBERANIA.
- SI VIOLA LA SOBERANIA NACIONAL LA CONDICIONALIDAD DEL FMI, ¿PORQUE NO SE HA HECHO NADA AL RESPECTO?.

CAPITULO I ANTECEDENTES, CONSTITUCION Y POLITICA DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

I.1 LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE BRETTON WOODS

Antes de que concluyera la administración del presidente Roosevelt en Estados Unidos, este decidió convocar a una conferencia con objeto de discutir los problemas monetarios de carácter internacional que necesariamente deberían presentarse en forma aguda al terminar la segunda guerra mundial. El Secretario del Tesoro de aquel país se puso en contacto con el gobierno del Reino Unido, que designó al distinguido economista John Maynard Keynes, para que colaborara, juntamente con los expertos del gobierno de Estados Unidos en la formulación de un plan de institución o instituciones que deberían dirigir y resolver los problemas monetarios de la posguerra. Lord Keynes elaboró un proyecto general de una sola organización que debía servir de banco central de los bancos centrales de los países miembros de la organización y que se encargaría de dirigir operaciones a largo y a corto plazos.

Dicho plan fue una propuesta ambiciosa y a la vez menos estructurada formalmente, para crear una Unión Internacional de Compensación (International Clearing Union) que permitiera a los países con déficit en cuenta corriente pagar los saldos a sus acreedores en una unidad monetaria denominada bancor, hasta ciertos límites. Los acreedores quedaban en libertad de girar contra esos saldos. No habría transferencia de oro entre los bancos centrales, pero es evidente que el sistema, sin el oro, recordaba el mecanismo de funcionamiento del patrón oro de otros tiempos. Es más, a ciertos elementos de automaticidad de corrección por parte de los países deficitarios se añadía expresamente una automaticidad de acción por parte de los países superavitarios -los que acumularan bancores- para corregir sus superávits excesivos y restaurar así cierto equilibrio en los movimientos monetarios internacionales. Las monedas nacionales mantendrían una paridad con el bancor y ella sería ajustable de común acuerdo. El Plan Keynes no proponía ningún organismo especial para la reconstrucción ni para el desarrollo, pero sugería que a través de la Unión Internacional de Compensación se podrían manejar varios otros fondos relacionados con los ajustes de posguerra.

Por lo innovador del proyecto presentado por Keynes, se pensó que sería mejor crear un plan que, si bien tuviera las principales ideas del proyecto Keynes fuera un tanto cuanto más fácil de crear y manejar. Por esa razón se ideó un plan en el cuál no solo se hiciera una sola organización, sino dos:

El Fondo Monetario Internacional, y

El Banco Internacional de Desarrollo.

En el año de 1944, en Bretton Woods, se convocó a una conferencia internacional donde se estructuraría la creación de dichas organizaciones

Se nombró como presidente de la conferencia al señor Morgenthau; y se dividió en tres comisiones.

La primera y con mucho la más importante y compleja, estudiaría el proyecto de organización del Fondo Monetario Internacional difícil porque se trataba de crear una organización que tenía muy pocos precedentes en la historia financiera; esta comisión iba a presidirla el señor White en representación del presidente de la conferencia.

La segunda comisión debía discutir el proyecto del banco internacional, y se designó a Lord Keynes para que la presidiese. El tema de esta comisión era el de organizar un banco semejante a los ya existentes pero que fuese el banco central de los bancos centrales del mundo

La tercera comisión debería estudiar proyectos conexos con los temas principales y cualquier otro que se presentase a la discusión de la conferencia, y la presidió el mexicano Eduardo Suárez

La preocupación principal de la discusión de Bretton Woods parece haber sido la magnitud de las cuotas de diversos países en el fondo. Las cuotas eran motivo de controversia a causa de que la cuota de un país determinaba su poder de votación. En general, las otras 42 naciones tuvieron escasa influencia sobre el acuerdo celebrado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos. Como observó León Fraser, del First National City Bank:

"Se nos dice que 44 naciones acordaron esto. Me parece que sería más correcta la afirmación de que tres o cuatro grupos de expertos se reunieron y redactaron un plan, y luego se lo presentaron a otros 42 técnicos y declararon "esto es lo que los Estados Unidos y Gran Bretaña están dispuestos a acordar con ustedes"

Por supuesto, dada la situación del mundo en el momento de tales negociaciones, estos técnicos dijeron: "Seguro que sí, ¿Por que no?" No tenían nada que perder. Dependían

de aquellos en cuanto a su salvación militar y económica, y toda propuesta más o menos razonable de los Estados Unidos sería aceptable bajo tales condiciones."¹

La institución internacional formalmente creada en Bretton Woods puede describirse como sigue

1 Estaba diseñada para operar en las condiciones internacionales relativamente estables que existirían tras un período de transición en la posguerra. Se permitiría que los países miembros mantuvieran sus restricciones a las transacciones corrientes durante cinco años, y una vez transcurrido este plazo tendrían que consultar con el fondo acerca de la continuación de las restricciones

2. Los países miembros se comprometían a mantener sus monedas a una tasa de cambio constante frente a las monedas de los otros países miembros. lo harían así comprando o vendiendo su moneda en un mercado de divisas. Esto proveía una transacción elegante entre la intervención gubernamental para el mantenimiento de tasas de cambio estables y la determinación de las tasas de cambio por las fuerzas del mercado. Por ejemplo, si la tasa de cambio de una moneda particular era demasiado elevada, un país vería agotarse sus reservas internacionales en su esfuerzo por apoyar la tasa de cambio. Un país podría modificar la tasa de cambio, pero las condiciones de más de 10% tendrían que ser aprobadas por el fondo

3. Los países miembros eliminarían todas las restricciones a las transacciones corrientes. Sin embargo, se les permitiría mantener restricciones a la transferencia de capital. Bajo ciertas circunstancias, el fondo podría condicionar el acceso a sus recursos a la imposición de controles sobre los flujos de capital.

4. Se esperaba que los países deficitarios financiaran tales déficit en parte mediante la compra de las monedas que necesitaran en el fondo. Una vez que su posición de pagos empezara a mejorar, repondrían al mismo tiempo sus reservas y restaurarían su posición en el fondo. En esta forma, los recursos del fondo se repondrían de continuo, y estarían disponibles para otros países. En otras palabras, el acuerdo del fondo no exigía el pago de los retiros en un período específico sino que se confiaba en que tal pago se hiciera en cuanto mejorara la posición de un país

5. Los países con déficit crónicos agotarían eventualmente su derecho a girar sobre el fondo. En este punto, el fondo podría imponer condiciones para el acceso a sus recursos. Las monedas de los países con superávit crónicos podrían ser declaradas escasas, y tales países quedarían sujetos a la discriminación de los demás países miembros.

¹ Citado en Hudson, *Superimperialism*, Washington, 1972, pág. 70.

El más prominente crítico del FMI, John Williams, un profesor de economía de Harvard y vicepresidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, polemizó ampliamente en contra de la propuesta del FMI, alegando su inaplicabilidad a la situación real del mundo de la posguerra ²

La alternativa propuesta por Williams era "El Plan de la Moneda Clave". El meollo de este plan era un cuantioso préstamo norteamericano a Gran Bretaña para apoyar el papel internacional de la libra. Impulsada por el préstamo, Gran Bretaña implantaría políticas de comercio multilateral a Londres como un mercado de capital internacional, y cooperaría con los Estados Unidos en la administración conjunta del orden monetario internacional. El préstamo simbolizaría la determinación norteamericana de garantizar la buena salud de la economía mundial. Además, el restablecimiento de Londres como un mercado de capital internacional sería decisivo en la provisión del financiamiento requerido por el comercio dentro de Europa Occidental y entre Europa Occidental y el Área de la libra Esterlina. Este financiamiento sería necesario para proveer una alternativa a los arreglos comerciales bilaterales y a otras prácticas del capitalismo nacional. El financiamiento de la libra esterlina era indispensable porque se reconocía que la inevitable escasez de dólares en la posguerra haría imposible el financiamiento de ese comercio con créditos en dólares.

En el fondo, el Plan de Williams era una exhortación al restablecimiento del patrón oro. Reflejaba los intereses de los banqueros internacionales norteamericanos que se oponían a la propuesta del FMI, no porque fuese ineficaz, sino porque temían que fuese demasiado eficaz. Los banqueros internacionales se oponían a la insistencia Keynesiana en la expansión económica porque consideraban que sería inflacionaria. Preferían la disciplina impuesta por el patrón oro y temían que el acceso a los recursos del fondo destruyera esa disciplina para siempre. Los banqueros internacionales no querían un retorno a las condiciones de depresión internacional, pero creían que ello podría evitarse sin grandes esfuerzos por parte de los gobiernos o de agencias internacionales. Temían que la extensa intervención gubernamental, nacional o internacional, eliminara el papel que históricamente habían desempeñado los banqueros internacionales privados.

Considerando los temores generalizados, en Estados Unidos y en el exterior, acerca del retorno de las condiciones de depresión, resultaba difícil que los intereses financieros pudieran legitimar sus ideas a favor del mercado libre. En muchos casos utilizaron argumentos referentes a la eficacia del fondo, en lugar de afrontar las cuestiones de la disciplina financiera y las inversiones extranjeras. Sin embargo, obtuvieron una concesión

². La mayoría de los artículos pertinentes aparecen en Williams, *PostWar Monetary Plans*. (1947)

importante. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos aceptó una enmienda a la Ley del Acuerdo de Bretton Woods que establecería un Consejo Nacional de Asesoría sobre Problemas Monetarios y Financieros Internacionales que incluiría a las secretarías del tesoro, de Estado y de Comercio, al presidente de la junta de gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, y al presidente de la junta del Banco de Exportación e Importación. Este Consejo tendría facultades para decidir acerca del empleo del voto de los Estados Unidos en el fondo. Se pretendía que el Consejo Contrarrestara y minimizara el poder del Departamento del Tesoro sobre el Fondo. el Departamento de Estado, en el que confiaban más los banqueros, trató infructuosamente de obtener la presidencia del consejo.

La incapacidad de los poderosos banqueros internacionales para impedir totalmente la aprobación del fondo por el Congreso puede atribuirse a dos factores. Primero, el fondo había llegado a representar las esperanzas de muchos norteamericanos en una economía internacional. La derrota del fondo en el Congreso sería análoga a la derrota de la participación norteamericana en la Liga de las Naciones después de la primera Guerra Mundial, una indicación de que los Estados Unidos no estaban dispuestos a desempeñar un papel responsable en el mundo. El golpe para la credibilidad internacional de los Estados Unidos habría sido enorme.³ Segundo, el gran voto norteamericano en el Fondo le aseguraba a los Estados Unidos un poder efectivo de veto sobre las operaciones del fondo. Si el ejercicio de este poder estuviese controlado por el Consejo Nacional de Asesoría, había una buena probabilidad de que pudiera impedirse que el fondo actuara en perjuicio de los intereses de la comunidad empresarial internacional norteamericana.

I.2. EL CARACTER FUNDAMENTAL DE LA INSTITUCIÓN

La creación del FMI se basó en la idea central de que la promoción de la cooperación monetaria internacional constituiría la mejor forma de fomentar una serie de otros objetivos económicos que se consideraban esenciales para el bienestar de los países miembros de la institución. Dichos objetivos se hallan enumerados explícitamente en el Artículo I del Convenio Constitutivo del FMI, y entre ellos figura el objetivo de facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, procurando mantener regímenes de

³. Es significativo también el hecho de que los miembros del gobierno que defendían al fondo en el Congreso no fueron enteramente francos en su insistencia en que el fondo sería útil en el período de transición y en que no se consideraba ninguna nueva ayuda en gran escala de los Estados Unidos a Europa.

cambios estables y ordenados en el marco de un sistema multilateral de pagos sin restricciones cambiarias. En ese contexto, el FMI procuraría fomentar el libre intercambio e incrementar las corrientes de comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros. Con ese propósito, en el Convenio Constitutivo de la institución también se contempla que se pondrán a disposición de los países miembros que experimenten dificultades de balanza de pagos los recursos financieros que les permitan corregir y aminorar el grado y la duración de sus desequilibrios externos. El cometido fundamental de la institución consistiría en fomentar y supervisar el cumplimiento del código de conducta que regula las transacciones financieras y cambiarias por parte de los países miembros. Al suscribir el Convenio Constitutivo, los países miembros se comprometen a cumplir el conjunto de normas de comportamiento incluidas en el mismo.

1.2.1 LOS OBJETIVOS DEL FONDO

Los objetivos del FMI se pueden resumir en los siguientes: "Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, y contribuir así a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo y renta real; promover la estabilidad de los tipos de cambio, mantener acuerdos ordenados sobre los tipos de cambio entre los miembros, y evitar las depresiones competitivas; contribuir al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para transacciones corrientes entre los miembros y a la eliminación de las restricciones de pagos que dificultan el desarrollo del comercio mundial y; reducir la duración e importancia de los desequilibrios de la balanza de pagos entre los países miembros"⁴

1.3 PRINCIPIOS BASICOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL FMI

En el método de funcionamiento del FMI se aplican tres principios esenciales que, como sus funciones, contribuyen significativamente a la singularidad de la institución.

I. **Principio de la universalidad**, según el cual la afiliación al FMI se hace extensiva a todos los países normalmente no se establecen distinciones entre países o grupos de países.

II. **Principio de uniformidad de trato**, según el cual se espera que el FMI actúe en forma no discriminatoria: en otras palabras, el tratamiento que se acuerde a los países miembros debe ser siempre igual y equivalente, sin que se establezcan preferencias en favor

⁴. *Taw Brian, Cooperación monetaria internacional, Nueva Colección Labor, Barcelona 1970, p. 18*

de ningún país o grupo de países. Este aspecto también supone discrecionalidad, ya que la uniformidad no puede interpretarse como la aplicación de un tratamiento igual independientemente de las circunstancias; por el contrario, la uniformidad debe permitir la flexibilidad necesaria para tener en cuenta la desigualdad de circunstancias.

III. Principio de neutralidad política, tiene por objeto concentrar la atención del FMI en los aspectos internacionales, y exige un esfuerzo permanente para mantener un adecuado equilibrio entre los intereses de cada país miembro y los de la totalidad de los países miembros. Para que el FMI pueda respetar este principio es fundamental que se concentre continuamente la atención en las variables económicas externas o en el punto y los términos de intersección de la política económica y la economía de los distintos países.

La aplicación concreta de estos principios se ve moderada en la práctica por el ejercicio de la discrecionalidad. Esta amplitud de criterio está contemplada en un cuarto principio aplicable al funcionamiento del FMI:

III. Principio de flexibilidad en sus relaciones con los países miembros, para mantener el equilibrio entre los intereses nacionales y los internacionales se requiere una combinación apropiada de flexibilidad -o sea, sensibilidad frente a las circunstancias particulares de los países miembros- y de universalidad, uniformidad y neutralidad, o sea los aspectos comunes a todos los países miembros.

1.4 PRINCIPALES FUNCIONES INSTITUCIONALES

Las actividades que ha llevado a cabo el FMI a través del tiempo en el cumplimiento de su objetivo de cooperación internacional pueden clasificarse en tres categorías generales de funciones. En primer lugar, una función reglamentaria o jurisdiccional por la cual efectúa un seguimiento de los regímenes cambiarios de los países miembros y controla que éstos se ajusten a las disposiciones del Convenio Constitutivo. Dicha función abarca el control de la aplicación de los regímenes transitorios. También incluye el ejercicio de la jurisdicción con respecto a la imposición de restricciones cambiarias o la introducción de prácticas discriminatorias por parte de los países miembros. Normalmente, en el ejercicio de esta facultad del FMI se aprueban las desviaciones con respecto a las normas en los casos en que esas desviaciones resultan necesarias y cuando un país miembro prevé poner en práctica medidas que ofrecen seguridades de que sólo se apartará de sus obligaciones en forma temporal.

Esta función jurisdiccional específica señala la necesidad de que la institución vaya más allá del campo de las restricciones cambiarias, en sentido estricto, y entre en el dominio de la política económica de los países miembros, lo cual resulta evidentemente necesario para que el FMI evalúe la necesidad de desviarse del código de conducta y el carácter temporal de tal desviación.

La institución tiene una función de asesoramiento sobre política económica que, juntamente con la función jurisdiccional, se materializa en el ejercicio de la supervisión. Esta última es una función esencial para fomentar la cooperación internacional y se lleva a cabo principalmente por medio de consultas regulares con los países miembros.⁵

Por último, el FMI cumple una función financiera, que consiste en proveer recursos a los países miembros con carácter temporal. El ejercicio de esta función supone la aplicación de la condicionalidad, término que comprende los acuerdos alcanzados entre el FMI y el país miembro que solicita recursos financieros de la institución con respecto a las medidas que dicho país adoptará para lograr que la necesidad de respaldo de la institución sea temporal. La condicionalidad asegura que el suministro de recursos del FMI respalde programas emprendidos por los países miembros para resolver sus problemas de balanza de pagos que no contravengan el código de conducta o pongan en peligro la liquidez de esos recursos, obstaculizando así el posible acceso de otros países miembros al respaldo del FMI.

Por la importancia que representa el tema de la condicionalidad para la elaboración de este trabajo, he decidido dedicarle un capítulo especial en donde se profundizara sobre su naturaleza.

1.5. EL PROCESO DE CONSULTA CON LOS MIEMBROS

Una característica esencial del valor del Fondo para sus miembros es su conocimiento íntimo y en muchos casos su estrecha asociación con las políticas de los mismos. En esta sección se analiza el proceso de consulta que ha permitido acumular una notable experiencia en el fondo, a lo largo de los años.

⁵ Sin duda la supervisión se ve influida por las modificaciones del código de conducta. En este contexto, resulta interesante señalar aquí que en el sistema de Bretton Woods las consultas eran obligatorias para los países miembros que recurrían a los regímenes transitorios; y para aquellos que, habiendo aceptado las obligaciones generales que conlleva la calidad de miembro del FMI mantenían prácticas incompatibles con esas obligaciones. En el caso de los países miembros que no se hallaban en esas circunstancias, se estableció la práctica de llevar a cabo consultas regulares sobre política económica aunque no existía la obligación de hacerlo. En la actualidad, todos los países miembros tienen la obligación de efectuar consultas con el FMI, y las consultas incluyen una evaluación del cumplimiento de los principios de la supervisión.

Los Artículos originales del Fondo requerían que éste consultara anualmente, a partir de 1952, con cada miembro que "aún" practicaba restricciones cambiarias conforme a las disposiciones transitorias de posguerra del Artículo XIV, a fin de establecer si el país podía deshacerse de las restricciones y pasar a tener una moneda convertible.

Desde el principio, el Fondo asumió la actitud de que la "necesidad" de restricciones estaba estrechamente ligada a las políticas de un país. De acuerdo con este enfoque, los informes de consulta de los funcionarios no sólo describían las prácticas restrictivas del país, sino también analizaban una extensión amplia de sus políticas. Con el tiempo, la evaluación de estas políticas por los funcionarios, basada en discusiones profundas con los principales responsables de las políticas del país, ha venido a considerarse con mucho la mejor fuente de información disponible para otros gobiernos (mejor, por ejemplo, que los informes de su propia embajada) sobre las economías de los países en cuestión.

Los países consultados pronto llegaron también a apreciar el valor de las consultas para sí mismos. En realidad tienen pocas oportunidades de mostrar abiertamente sus políticas para su análisis por expertos con amplia experiencia en otros países, que están bien informados y no están interesados en fines políticos internos. Con los años, a medida que las consultas abarcaban más y más ampliamente las economías de los países, su propósito original -hacer que los países se deshicieran de las restricciones de pactos- se volvió un asunto de interés cada vez menor. La política monetaria y fiscal, la política salarial, la estanflación, el desarrollo -y las políticas estructurales posteriores, política comercial, política de ayuda y política de productos primarios- fueron encontrando un lugar en las discusiones de los funcionarios y en sus informes. Al mismo tiempo, en muchos países, las consultas anuales también contienen un elemento importante de asistencia técnica: elaboración de estadísticas, asesoría sobre técnicas de política monetaria y otras.

La segunda enmienda a los Artículos del Fondo, que entró en vigor en 1978, establecía la obligación para cada miembro de consultar con el Fondo sus políticas cambiarias, pero además en general, el Fondo debía supervisar el cumplimiento por cada miembro de sus obligaciones según la Sección 1 del Artículo IV. Estas obligaciones se refieren a un conjunto de reglas generales de política que el país debe seguir, o tratar de seguir, incluyendo el "crecimiento económico ordenado", "la estabilidad razonable de los precios", evitar la sobrevaluación de su moneda y aplicar "políticas cambiarias compatibles con estos compromisos"

Bajo el nuevo régimen legal como bajo el viejo, las discusiones de consulta que la misión del Fondo conduce en un país miembro continúan representando un insumo

internacional importante en la formulación de las políticas nacionales. Esto es más obvio cuando el país tiene, o quisiera tener, un arreglo financiero con el Fondo. En este marco, las consultas suelen combinarse con las discusiones de política sobre la condicionalidad para el uso de los recursos del Fondo. Pero en un número sustancial de países donde la cuestión de la asistencia financiera por parte del Fondo no está en consideración, las autoridades pueden hacer uso activo de las recomendaciones de la misión para influir en la formación de la política interna. En los últimos diez años aproximadamente Bélgica e Italia, por ejemplo, han recurrido frecuentemente a las recomendaciones de la misión del Fondo en el proceso de formulación de políticas gubernamentales y parlamentarias. En otros países industriales, la influencia política de las consultas puede haber sido indirecta y sin embargo importante. Los criterios de la misión se comunican típicamente en la forma más explícita posible a los niveles más altos del gobierno relacionados con la política financiera: generalmente el ministro de hacienda o el viceministro.

En los últimos dos decenios, la supervisión basada en consultas con los países individuales se ha complementado cada vez más con la descripción y el análisis del funcionamiento de la economía mundial como un todo. Hacia fines de los 60, se empezó a sentir interés por la operación uniforme del sistema económico mundial, en particular la estabilidad del sistema de tipo de cambio. En este contexto, el Fondo comenzó a preparar documentos de cambio. En este contexto, el Fondo comenzó a preparar documentos sobre la perspectiva económica y las políticas de los principales países industriales en su conjunto, más bien que individualmente como en el proceso de consulta. La profundidad de estos trabajos del World Economic Outlook (WEO), publicados desde 1978, se ha incrementado mucho con los años y esto ha permitido a los funcionarios seguir los efectos de una amplia variedad de cambios políticos en los principales grupos de países. De sumo interés, quizá, estaba la posibilidad de demostrar mediante "escenarios" los efectos que resultarían con el tiempo a partir de hipótesis alternativas sobre los tipos de cambio entre las monedas principales, con lo que se fue superando gradualmente el tabú que antes había inhibido la discusión de este tema.

El mandato en el Artículo IV, Sección I contra la "manipulación de los tipos de cambio" se interpreta por algunos como algo que crea la duda sobre la legitimidad de una intervención sustancial para mantener una tasa fija o manipulada y que sitúa el establecimiento de una tasa flotante libre virtualmente más allá del campo de vigilancia del Fondo.

Esta debilidad de la vigilancia del Fondo ha sido advertida tanto por los delegados del Grupo de los Diez como el Grupo de los Veinticuatro en sus respectivos informes de 1985 sobre el sistema monetario internacional. Como los representantes del grupo de los diez han indicado con mucho tacto "estos países parecen haber podido mantener en ocasiones rumbos políticos no totalmente compatibles con las metas del ajuste internacional y de la estabilidad financiera". No hay remedios fáciles para estas deficiencias. En su gran mayoría, las recomendaciones presentadas por el Grupo de los Diez y el grupo de los Veinticuatro para mejorar la efectividad de la vigilancia sobre los principales países industriales parecen ofrecer poca esperanza. Sólo en dos oportunidades se han llevado a cabo las "consultas suplementarias" introducidas en 1979 como un procedimiento obligatorio, cuando las políticas cambiarias de un miembro pueden tener efectos importantes sobre otros miembros, y en ambas ocasiones se han realizado con países pequeños

1.6 LA SUPERVISIÓN: FUNCIÓN PRIMORDIAL

Al ir evolucionando el mundo económico internacional ha surgido la necesidad de que la función de supervisión constituya el instrumento explícito para vigilar el ejercicio de la discrecionalidad.

La consideración fundamental que se debe tener en cuenta al examinar el concepto y el alcance de la supervisión es su carácter internacional. Este carácter puede verse desde una perspectiva bidimensional, que comprende por una parte las obligaciones asumidas por los países miembros al aceptar el código de conducta y por la otra la obligación de la institución de vigilar su cumplimiento.

Aunque no es posible trazar límites rígidos en el campo de la política económica, el carácter internacional de la supervisión supone necesariamente que esta se concentra en las variables externas. Es con respecto a estas variables externas que los países miembros han asumido obligaciones específicas.

En términos generales, la preocupación de la comunidad internacional y, en consecuencia, la obligación de los países miembros se concentran en el punto y los términos de la intersección de sus respectivas economías nacionales, o sea, en la balanza de pagos, el tipo de cambio y el régimen cambiario. Esta interpretación pone de relieve la noción de que el equilibrio de la balanza de pagos es fundamental en lo que respecta a las obligaciones internacionales de un país

En esencia, el ejercicio de la supervisión supone la evaluación de la capacidad y la disposición de los países para mantener en orden sus asuntos económicos internacionales. A tal fin, es necesario determinar la solidez de la balanza de pagos o, en otros términos, la habilidad del país para mantenerse dentro de la limitación presupuestaria a la que se ve sujeto frente al resto del mundo. Esta tarea requiere juzgar no sólo la situación global de la economía en materia de pagos externos sino también determinar si la estructura de esos pagos es apropiada, si la limitación externa global (la balanza de pagos) está respetándose (es decir, si la situación global en materia de pagos es adecuada), y si ese respeto tiene carácter duradero (o sea, si la estructura básica de los pagos externos es adecuada). Tal evaluación requiere un análisis profundo de la balanza en cuenta corriente, los flujos de capital y la gestión de las reservas internacionales. A su vez, hace necesario emitir juicios acerca del tipo de cambio y el sistema cambiario, es decir, acerca del cumplimiento por parte de los países miembros de los compromisos establecidos en el código de conducta. Por lo tanto, si bien la supervisión se concentra en las variables económicas externas, debido a la naturaleza de la evaluación requerida, su alcance debe extenderse más allá de esas variables.

La amplitud del alcance de la supervisión -aún si la función en sí se limita al campo de las variables externas- y la interdependencia de las políticas económicas nacionales plantean otro difícil desafío al ejercicio de esta responsabilidad institucional. No existe una demarcación definida que permita distinguir entre la dimensión externa y la dimensión interna de una economía. Para evaluar si la situación en materia de pagos externos es viable o apropiada, resulta inevitable examinar la orientación y la combinación de las medidas de política económica. En consecuencia, las obligaciones asumidas por los países miembros deben abarcar también el campo de la política económica interna, en virtud de la inseparabilidad de los vínculos económicos⁶

Aunque existe consenso en que la supervisión económica a de concentrarse en las variables externas, su aplicación práctica requiere que se preste atención en las políticas internas. Por lo tanto, es probable que la supervisión nunca se convierta en una tarea simple. Su complejidad deriva de la estrecha interdependencia que existe entre las políticas económicas, tanto a nivel nacional como internacional, y exige que se apliquen criterios cada vez más precisos para trazar los límites entre el ámbito nacional y el internacional.

⁶ En este aspecto está claramente reconocido en el Artículo IV que impone fomentar "condiciones fundamentales y ordenadas, tanto económicas como financieras". En la decisión sobre supervisión se presenta una formulación más explícita, cuando se hace referencia a "la adopción, con fines relacionados con la balanza de pagos, de políticas monetarias y otras políticas financieras internas..." (Decisión No. 5392-177(63) en Fondo Monetario Internacional (1969).

1.7 EL VOTO PONDERADO EN EL FMI

Una característica singular del FMI ha sido su capacidad para evitar el conflicto de sus principios básicos de funcionamiento -afiliación universal y uniformidad de trato- con la diversidad que existe entre los países. La solución a este posible conflicto ha consistido en reconocer que, desde el punto de vista económico, los países miembros no son iguales y, por consiguiente, en asignar a cada uno un peso diferente en la institución. Esta desigualdad económica, que constituye la diferencia más notoria e importante entre los países miembros, es la base de las diferentes cuotas (suscripciones) y del diferente número de votos que se asigna a cada país en la institución.

Las cuotas están relacionadas, en términos generales, con la posición económica y financiera que ocupan los países miembros en la economía internacional, y constituyen la base para determinar y medir los derechos y las obligaciones de los países miembros. En otras palabras, los derechos y obligaciones de los países miembros se gradúan en función de su respectiva dimensión económica y financiera. La intención original era que los derechos fueran acordes a las obligaciones, y ambos conmensurables con la economía del país miembro. De esta manera se resolvían algunas posibles dificultades a que podían dar lugar los principios operacionales. Por ejemplo, la aplicación del principio de universalidad se veía claramente facilitada asignando a cada país una ponderación diferente. Aunque esta diferenciación puede dar lugar a delicados problemas en la determinación concreta de las respectivas participaciones (y de hecho así ocurre), también predispone favorablemente a los países miembros a aceptar el ingreso de nuevos miembros. Más aún, el reconocimiento universal de la diversidad entre los países también sirve como guía básica para la aplicación del tratamiento uniforme, ya que contribuye a establecer cierta igualdad en situaciones desiguales.

Desde el punto de vista de la supervisión, pueden extraerse varias conclusiones de la diversidad que se reconoce entre los países miembros: una responsabilidad indudable de los países miembros, independientemente de su peso individual en la institución, es el cumplimiento de los compromisos que asumen al aceptar el código de conducta. Esa responsabilidad equivale a mantener sus economías en orden y en consonancia con las disposiciones del Convenio Constitutivo. Sin embargo, la propia aceptación de las diferencias entre las distintas economías conlleva como corolario el reconocimiento de que el alcance y la influencia de la política económica de cada país también es diferente.

En el caso de economías de dimensión relativamente reducida, el entorno internacional en el cual funcionan puede considerarse exógeno. La esencia de su compromiso es mantener el equilibrio de su propia economía y respetar el código de conducta. En estos casos, mediante la supervisión se examina si las políticas económicas internas son apropiadas, es decir, se evalúa el cumplimiento de las reglas del juego por parte de los distintos países en el contexto de las circunstancias externas imperantes.

En el caso de países con economías de gran dimensión relativa, el barco internacional no puede considerarse como un elemento dado e inamovible. Por el contrario, el entorno internacional refleja en gran medida las decisiones de política económica nacional que esos países adoptan. Su compromiso internacional debe incluir, por lo tanto, la preocupación por las consecuencias de sus acciones sobre la totalidad del sistema. Además de evaluar aisladamente si las medidas de política económica nacional son apropiadas, en la supervisión debe considerarse en qué medida esas medidas contribuyen al mantenimiento de una situación internacional estable.

Existe, por lo tanto, una razón fundamental para el establecimiento de diferencias en el ejercicio de la supervisión. En efecto, la diferenciación es necesaria para asegurar tanto la simetría como la uniformidad de tratamiento entre los países miembros. Este no es más que otro ejemplo claro de que el reconocimiento realista de la desigualdad puede constituir la mejor manera de brindar igualdad.

1.8 LOS GRUPOS EN LA INSTITUCION

La asimetría económica de los 178 países miembros que tenía el FMI al 15 de abril de 1994 explica de algún modo el surgimiento de diversos grupos que han desempeñado un papel de importancia diversa en las decisiones del Fondo.

El primero que se constituyó en 1962 fue el Grupo de los Diez, al que Suiza se incorporó a pesar de no ser miembro del FMI. Desde su creación, el Grupo se reúne con regularidad para tratar todo lo relativo al desarrollo del sistema monetario internacional.

Sin embargo, a partir de 1973 las materias más importantes se discuten en un foro más reducido: El Grupo de los Cinco, compuesto por los países cuyas monedas integran la canasta para calcular el valor de los DEG: Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido, o en el Grupo de los Siete, que adiciona a Canadá e Italia y cuyos jefes de Estado o de gobierno celebran anualmente "conferencias cumbre". Cabe subrayar que en

éstas se revisan las decisiones de Grupo de los Cinco e incluso pueden ser objeto de ajustes para hacerlas aceptables por todos los países del Grupo de los Diez.

La influencia de estos grupos de países en el FMI es muy grande. Ello se debe a que de los 178 países integrantes del Fondo al 15 de abril de 1994, cuyas cuotas ascendían a 144 819 millones de DEG, el Grupo de los Cinco aportaba 56 839 millones (39.3%), el de los Siete, 65 750 millones (45.4%) y el de los Diez, 73 910.5 millones (51%). En contraste, las cuotas de los 168 países restantes sumaban 70 908.5 millones de DEG (49% del total). Cabe señalar que, a partir de la reunión anual del Grupo de los Siete celebrada en Munich en Julio de 1992, fue invitado el presidente de la República Rusa, Boris Yeltsin.

Al referirse al Grupo de los Diez, S. Strange formula las siguientes afirmaciones: "En seguida quedó claro que se había transmitido a ese Grupo un poder de decisión considerable por lo que hacia al sistema monetario internacional, dejando al FMI sólo la facultad formal de convocar a aquél y la autoridad para administrar el acuerdo de préstamo. Durante los debates del Directorio Ejecutivo sobre el tema, los directores por Australia, Brasil y la India criticaron la constitución de ese "club cerrado" y la consiguiente disminución en la capacidad del FMI. Realmente quien perdió poder fue el Directorio Ejecutivo del Fondo, que en muchas ocasiones se limitó a estampar su sello en las decisiones de los directores del grupo de los diez, que poseía poco más de 50% del poder de voto de la institución. Mejor dicho, los verdaderos perdedores fueron los directores ejecutivos de los países en desarrollo, que tienen que habérselas normalmente con un hecho consumado siempre que los participantes del Grupo de los Diez consideran que están en juego sus intereses vitales, no necesariamente coincidentes con los de los demás países".⁷

Por otra parte, desde 1971, a raíz de la declaración de la inconvertibilidad del dólar y de los DEG en oro, se reconoció la necesidad de proceder a una reforma del sistema monetario internacional. Con ese propósito, el 17 de junio de 1972 se creó el Comité de la Junta de Gobernadores del Fondo sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Asuntos Afines, el cual contó con veinte miembros durante el tiempo que operó (de 1972 a 1974), por lo que es conocido también como el Grupo de los Veinte.

Sin embargo, como se consideró que una reforma amplia no era posible, se pensó en la conveniencia de adaptar la estructura jurídica del Fondo a un proceso evolutivo. Por ello, en 1974 se creó el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo sobre la Reforma

⁷ Citado por María Celina Araes y Olavo César da Rocha e Silva, *Introducción al sistema monetario internacional. La función del Grupo de los Veinticuatro. De los objetivos del sistema al problema de la supervisión*, Ensayos, núm. 51, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1988, pp. 9-10.

del Sistema Monetario Internacional y Asuntos Afines. llamado por lo común "Comité Interino", que consta de 22 miembros y en el cual los ministros de hacienda de países desarrollados y en desarrollo buscan acuerdos sobre los principales problemas del Fondo y el sistema monetario internacional. Se creó, asimismo, el Comité Conjunto de la Junta de Gobernadores del Banco y del Fondo sobre la transferencia de recursos reales a países en desarrollo.

Otro más se gestó en los sesenta y se constituyó como grupo en abril de 1972 durante una reunión celebrada en Caracas: el Grupo de los Veinticuatro. Lo integran ocho países de cada región participante: África (Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Gabón, China, Nigeria y Zaire), Asia (las Filipinas, La India, Irán, Pakistán, Siria, Sri Lanka y Yugoslavia), y América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela). En sus inicios este Grupo vinculó sus actividades a las del comité de la Junta de Gobernadores del Fondo sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Asuntos Afines.

Las opiniones a menudo divergentes entre el Grupo de los Diez y el de los Veinticuatro obedecen a que representan distintos intereses. El segundo, como representante de los países pobres, insiste en la necesidad de canalizar recursos a las naciones en desarrollo y, con tal fin, propende a utilizar tanto el sistema monetario internacional como otras instituciones que auspician el desarrollo. Por su parte, dada la importancia innegable que tiene en el conjunto de países, el Grupo de los Diez considera que a él compete la responsabilidad total del manejo del sistema monetario internacional. Sus preocupaciones radican en la oscitación de los tipos de cambio, la especulación que pueda producirse con las monedas y, en términos generales, todo lo que pueda afectar la interconvertibilidad y sus tipos de cambio. A su juicio, todos esos aspectos se pueden discutir mejor entre sus diez miembros o incluso en el seno de Los Cinco, pues los demás países tienen poco con qué contribuir.

CAPITULO II EVOLUCION DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SU INTERVENCION EN EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

II.1 LA EVOLUCIÓN DEL FMI

El Fondo Monetario Internacional cambió muy considerablemente de forma y de funciones durante el decenio que comenzó en 1970 y en los años 80. Diseñado originalmente para satisfacer las necesidades de los países industriales y mantener de manera ordenada las relaciones entre sus monedas, el Fondo ha pasado a interesarse cada vez más en las necesidades y problemas de los países en desarrollo, los únicos usuarios de crédito del FMI en el decenio que principió en 1980.

Una serie de acontecimientos se combinaron para producir estos cambios. El paso a los tipos de cambio flotantes en 1973 fue de una importancia decisiva, pues debilitó las obligaciones que tenían los principales países con el Fondo y redujo la necesidad en que se encontraban de usar sus recursos. Los choques petroleros de los años 70, el rápido crecimiento de los préstamos por parte de los bancos comerciales, y la crisis de la deuda en el decenio de los 80 introdujeron en el Fondo cambios adicionales. Había sido diseñado para funcionar como una asociación de crédito: cada miembro contribuiría a los recursos del Fondo, y cada cual podría utilizarlos para satisfacer sus necesidades de balanza de pagos. Ante las gigantescas demandas de crédito para su uso en las balanzas de pagos que generaron las conmociones petroleras y las demandas todavía mayores al iniciarse la crisis de la deuda, el Fondo comenzó a funcionar como intermediario financiero, al pedir prestados recursos a un grupo de países para satisfacer las necesidades de otros.

Los cambios en el papel desempeñado por el Fondo como institución financiera fueron acompañados de otros en sus políticas y prácticas. Estas últimas habían sido elaboradas para salvaguardar los derechos de los miembros junto con la protección de la liquidez del Fondo mismo, pero se extendieron hasta abarcar más amplios propósitos. El mejoramiento de las políticas nacionales se convirtió en un objetivo de por sí, y el Fondo alentó a sus miembros a utilizar los créditos de la institución desde el mismo instante en que incurrieran en problemas de balanza de pagos, con objeto de exponerlos a la asesoría y las condiciones de política del Fondo. Por estas mismas razones, empero, el fondo fue cada vez más objeto de críticas que lo acusaban de ser paternalista. En los años 80, además de lo anterior, el Fondo

fue considerado generalmente como un cobrador de deuda para los gobiernos y los bancos acreedores puesto que rehusó desembolsar créditos del Fondo en favor de miembro alguno que no estuviera al corriente en el pago de los intereses. Finalmente, el Fondo pasó a participar directamente en el problema de la deuda, más bien que contribuir parcialmente a su solución, ya que comenzó a extraer recursos netos de los países deudores, en lugar de poner más dinero a disposición de los mismos

El Fondo tendrá que cambiar aún más en el decenio que se inició en 1990, para situarse al mismo nivel alcanzado por la evolución del sistema monetario y ayudar a sus miembros a enfrentarse a los nuevos problemas. Las modificaciones afectarán a todos los aspectos de su trabajo, incluidos la vigilancia de las políticas nacionales y el suministro de financiamiento

II.2 TRANSFORMACIONES POLITICO-ECONOMICAS QUE HA SUFRIDO LA INSTITUCION

Para comprender la dinámica de los cambios de las funciones del Fondo es preciso no perder de vista los citados propósitos ni las transformaciones de la economía mundial y algunos de las lecciones sobre política económica. De los cambios en la estructura de la economía mundial desde los primeros años del periodo posbélico cabe señalar cuatro de los más destacados:

- 1) La aparición y el crecimiento de los países en desarrollo. De los 44 países representados en la Conferencia de Bretton Woods, menos de 30 pertenecían al mundo en desarrollo; hoy día casi 130 de los 178 miembros del FMI son naciones en desarrollo. Estas constituyen una parte muy importante de la economía mundial y desempeñan una función más amplia, y no sólo como receptores de ayuda.
- 2) La tendencia hacia una mayor simetría económica entre los países industriales de América del Norte, Europa y el Pacífico asiático. Este cambio lo impulsó Estados Unidos en lo que constituye un respaldo histórico sin precedente nunca igualado a la reconstrucción mundial, la unidad europea y otros aspectos.
- 3) La mayor movilidad internacional de bienes, capital y trabajo y sus efectos en una integración internacional más intensa de los mercados. En el periodo posbélico el comercio mundial creció de manera persistente a una tasa cercana al doble de la del producto mundial y se produjo desde luego un notable incremento de las transacciones financieras

internacionales y las corrientes de capital. El mundo industrial gozó de esa apertura en la era feliz del patrón oro, pero el fenómeno actual es de carácter mundial. Un efecto del desarrollo de los mercados internacionales de capital es que, en cierto modo, se han relegado los derechos especiales de giro.

4) La reintegración de las antiguas economías de planificación centralizada al sistema mundial de economías de mercado y a nuestras propias instituciones.

Esos cambios han afectado radicalmente la labor del Fondo y, en buena medida, se pueden atribuir a sus actividades de promoción de un sistema multilateral abierto de comercio y pagos y de políticas de ajuste y reformas que contribuyeron a la integración internacional de los mercados, a la prosperidad de la posguerra y al éxito comprobado de los sistemas económicos sustentados en el mercado.

El FMI no sólo ha reaccionado a los cambios de la estructura de la economía mundial, sino también a las lecciones de política económica surgidas en el período posbélico. En seguida se refieren cuatro de esas lecciones.

1) Las restricciones a los movimientos de capital -por más que estén permitidas por el Convenio Constitutivo- por lo general no son recomendables como instrumento de política.

2) Se sabe más sobre los peligros de las políticas de gestión de la demanda a corto plazo sin prever un marco a mediano plazo de estabilidad monetaria y rectitud fiscal orientado al crecimiento.

3) Las políticas macroeconómicas deben estar respaldadas por estrategias estructurales, incluso en lo que atañe a los objetivos macroeconómicos más básicos por alcanzar. Esto es aplicable a los países industriales: ¿Quién piensa ahora que en Europa el desempleo se puede reducir a niveles tolerables exclusivamente mediante la gestión de la demanda? Sin embargo, también se aplica a las economías en transición y a muchos países en desarrollo donde las profundas y generalizadas distorsiones de los sistemas financiero y empresarial, así como en los mercados de trabajo y otros, han hecho imposible la consecución de los resultados macroeconómicos deseados.

Se ha aprendido también a aquilatar la importancia de la estructura de las políticas macroeconómicas, en particular la relevancia no sólo de que se cumplan las metas apropiadas para la posición fiscal global, sino también la de hacerlo con medidas de ingreso y gasto que no erosionen las perspectivas de un crecimiento equitativo y sostenible. Se ha aprendido, asimismo, la importancia en el crecimiento sostenible de las políticas sociales y ambientales eficaces en función de los costos y el buen gobierno, y que para alcanzar "un crecimiento de alta calidad" las nuevas dimensiones de las políticas no pueden agregarse

como meros endulso colorantes a las estrategias tradicionales de concepciones estrechas, sino que es preciso integrarlas plenamente en la política macroeconómica

4) Cualesquiera que sean los méritos de la estabilidad del tipo de cambio para una estrategia de desarrollo, la experiencia ha mostrado de manera reiterada cuán exigentes son los requisitos para mantener un sistema de tipos de cambio vinculados, especialmente ante los veloces y cada vez más voluminosos mercados internacionales de capital. Los efectos de la divergencia o convergencia insuficiente de las políticas y los resultados económicos se han manifestado tanto en el derrumbe del sistema de paridades como en las perturbaciones más recientes del Sistema Monetario Europeo. Otras distorsiones se refieren a la divergencia entre las necesidades internas y externas que debe satisfacer la política: la cooperación insuficiente en materia de política, y la imposibilidad de realizar reajustes ordenados cuando surgen presiones irresistibles. Esas son deficiencias de la política, pero también reflejan dificultades reales del funcionamiento de un sistema de tipo de cambio fijo que no deben perderse de vista cuando se pretende alcanzar una estabilidad cambiaria razonable

Así los cuatro cambios de la estructura de la economía mundial y las cuatro lecciones de política económica explican la adaptación de las operaciones del Fondo en materia de financiamiento y en su papel de vigilante, en particular del sistema cambiario.

II.3 CAMBIO DE ACTITUD DEL FONDO

Entre el Fondo Monetario Internacional anterior a 1971 y el posterior hay diferencias que nunca se hubieran imaginado. En efecto, durante más de 25 años el Fondo tomó como punto clave del funcionamiento del sistema monetario internacional una moneda definida en términos de oro y la estabilidad de los tipos de cambio. Se tenía la convicción de que tal estabilidad haría florecer el comercio internacional -con sus benéficas consecuencias en la actividad económica de los países y el mejor nivel de vida de sus habitantes- y que al mismo tiempo serviría como factor de disciplina fiscal y freno de la inflación. Así, no es extraño que los préstamos del Fondo se hicieran con frecuencia para ayudar a los países a mantener su tipo de cambio.

Sin embargo, después del derrumbe del sistema monetario internacional en 1971, el Fondo tuvo que abandonar esa política y actualmente suele recomendar e incluso exigir devaluaciones monetarias para estimular las exportaciones sobre todo en los países en desarrollo con problemas de deuda, lo cual le ha valido acerbos críticas. En efecto, tal como lo demuestra J.D. Sachs en un interesante trabajo, tales devaluaciones no siempre han

tenido el resultado buscado: además, en diversos casos se podía haber defendido al mismo tiempo un cierto tipo de cambio ⁸

Se pueden señalar otras dos cuestiones fundamentales en torno al cambio de actitud del Fondo: 1) La relativa a la reestructuración del sistema monetario internacional, de la cual se comenzó a hablar desde 1971. Al respecto, el propio director-gerente del Fondo, Michel Camdessus, ha afirmado que el tema ha dejado de ser tabú e incluso ha declarado que el sistema monetario internacional debe fincarse también en el yen y el ecu, además del dólar, y 2) La que tienen que ver con una situación particularmente delicada, pues se refiere a las repercusiones sociales negativas de las medidas que el FMI con frecuencia incluye en los programas que concierne con los países en desarrollo y sobre las cuales los propios técnicos de la institución le han hecho cobrar conciencia.

Al presente el FMI está prestando cierta atención a esta situación, que le ha valido las críticas más conconadas de los países que se han plegado a severas medidas de ajuste exigidas por el Fondo. Alan García Pérez, expresidente de Perú, en un artículo publicado en la prensa mexicana, llegó a decir: "El golpe militar en el Perú y la inestabilidad política en otros países de América latina comprueban que el ajuste "fondomonetarista" no es compatible con la democracia" ⁹

Un aspecto reciente que puede anotarse es que las otrora repúblicas socialistas soviéticas se han incorporado como miembros del Fondo Monetario Internacional. Con ello aumentarán las aportaciones por concepto de cuotas, pero repercutirá en la reasignación del número de votos de los miembros anteriores y, sobre todo, generará solicitudes de fuertes sumas por concepto de préstamos y la consiguiente asistencia técnica que los nuevos integrantes requieren para transición de economías centralmente planificadas a economías de mercado.

II.4 NUEVOS SERVICIOS DEL FMI

De los servicios creados por el FMI después de 1971 en favor de los países miembros, cabe consignar los siguientes:

El servicio ampliado del Fondo (SAF), creado en septiembre de 1974 a fin de conferir recursos durante períodos más largos y en mayores cantidades que las permitidas

⁸ J.D. Sachs, "El fortalecimiento de los programas del FMI en los países muy endeudados", en Catherine Gwin y Richard E. Feinberg (coords), *La reestructuración, el Fondo Monetario Internacional en un mundo multipolar*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Atlántico, México 1991, pp. 125-150.

⁹ Publicado en *Excelsior*, 26 de abril de 1992.

ordinariamente a países miembros con problemas de balanza de pagos ocasionados por desequilibrios estructurales de producción, comercio y precios, o bien para naciones que no pueden llevar a efecto una política de desarrollo dinámica por lo precario de su situación de balanza de pagos. Los recursos de este servicio se facilitan para realizar compras de hasta 140% de la cuota de los países miembros, durante un período de tres años como máximo.

Se crearon, asimismo, los servicios financieros del petróleo (SFP) en junio de 1974 y en abril de 1975 para ayudar a los países miembros con dificultades de balanza de pagos debidas a alzas de los precios del petróleo y sus derivados. Estos instrumentos estuvieron vigentes hasta mayo de 1976. El Fondo obtuvo los recursos respectivos mediante préstamos que le confirieron los principales exportadores de petróleo y otros países con una fuerte posición financiera.

En febrero de 1979 se estableció el servicio de financiamiento suplementario (SFS) para proporcionar recursos adicionales a países miembros que debían hacer frente a pagos cuantiosos, en relación con sus economías y con su respectiva cuota en el Fondo. Los recursos de que disponía éste para otorgar tal servicio quedaron totalmente comprometidos en marzo de 1981. En mayo de ese año entró en vigor la llamada política de mayor acceso a los recursos del Fondo (PMA), la cual mantiene en gran parte las políticas del SFS; los montos a que pueden aspirar los países miembros se determinan mediante directrices que el Fondo adopta periódicamente.

El servicio de ajuste estructural (SAE) nació en marzo de 1986 para conceder préstamos favorables a los países de bajo ingreso, habilitados para recibir recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), con problemas prolongados de balanza de pagos y necesitados de dicha asistencia.

En diciembre de 1987 surgió el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) con el objeto de otorgar ayuda adicional en forma de préstamos en condiciones ventajosas a países de bajo ingreso habilitados para recibir asistencia en el marco del SAE.

Finalmente, aunque no se trata de un "servicio" similar a los anteriores, cabe citar el llamado Fondo Fiduciario cuyos recursos están jurídicamente separados de los del Fondo. Se creó en mayo de 1976 con el fin de ofrecer ayuda en condiciones favorables a los países en desarrollo con problemas de balanza de pagos. Los recursos provienen del producto de las ventas de cerca de 25 millones de onzas de oro de las tenencias del Fondo, efectuadas de 1976 a 1980; de los intereses de la inversión del producto de dichas ventas; de contribuciones de los países miembros, y de préstamos obtenidos con bajas tasas de interés.

II.5 RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA Y MASIFICACION DE LA CONDICIONALIDAD

Con comprensible satisfacción, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional declaraba en 1984 que los programas de ajuste se habían hecho virtualmente universales. En efecto, mientras los créditos condicionados equivalían apenas a un tercio de los préstamos totales del Fondo hasta 1975, a mediados de 1984 ascendían a más del 90% del total.¹⁰

Para comprender esa nueva situación, que a partir de 1982 se ha intensificado y que aún persiste, es preciso tener en cuenta la confluencia de los siguientes hechos:

1) Surgimiento y expansión de un mercado privado transnacional de capitales.

Como consecuencia directa del proceso de internacionalización del capital y de los procesos productivos, se crea una extensa red de bancos transnacionales cuyas actividades escapan al control de los bancos centrales de los países desarrollados. Se trata del mercado de las eurodivisa, que ayudado por factores como la crisis capitalista y el desplazamiento de grandes capitales al sector bancario tras la meta de la revalorización, además de la crisis energética de 1973, con el consiguiente reciclaje de los petrodólares, eleva sus activos de 76 mil millones de dólares en 1970 a 250 mil millones en 1974 y a un billón 334 mil millones de dólares en 1980. De hecho, éste es un verdadero sistema financiero internacional de carácter privado no regulado por el Derecho Internacional ni por legislaciones nacionales y que se convierte en un elemento clave en la fijación de las paridades cambiarias, las tasas de interés y la creación de liquidez internacional.

2) Retracción del FMI y el Banco Mundial

Durante el período de surgimiento y consolidación de dicho sistema financiero privado, el FMI, el Banco Mundial y los demás organismos multilaterales de crédito se muestran impermeables a los requerimientos provenientes de los países del Tercer Mundo en orden al aumento de sus recursos financieros. Su rol como fuentes de créditos internacionales, es por lo tanto, muy poco significativo, debido al interés de los gobiernos capitalista del centro de incentivar la contratación de créditos en la banca privada. Bástenos decir que el FMI no había prestado más de 3 mil millones de dólares a todos los países del Tercer Mundo hasta 1979, elevándose dicha suma a 7 mil millones en 1980, 15.2 mil millones en 1981, 22.8 mil millones de dólares en 1982 y 33 mil millones de dólares en 1983. Nótese como el aumento

¹⁰ Arnaud, Pascal, "La dette du tiers monde", Editions La Découverte, Paris, 1984.

de recursos del FMI es paralelo a la crisis de pagos de la deuda externa del Tercer Mundo y a la retracción de la banca transnacional en el mercado de capitales.

3) Privatización de las fuentes de financiamiento del Tercer Mundo.

Hasta aproximadamente 1972, alrededor de los dos tercios del endeudamiento externo del Tercer Mundo se componía de préstamos oficiales, otorgados por organismos internacionales o por gobiernos de los países desarrollados. Dichos préstamos se concedían a tasas de interés fijas y a largo plazo. Hacia fines de la década pasada, la proporción se invierte, pasando la banca transnacional a otorgar los dos tercios de los créditos. Se produce entonces la llamada "explosión" del endeudamiento externo del Tercer Mundo.

El acceso masivo al crédito externo privado fue el instrumento preferido por las burguesías latinoamericanas para consolidar el modelo de acumulación excluyente que caracteriza el desarrollo latinoamericano, y para continuar desempeñando el rol asignado a nuestros países en el rediseño industrial. Utilizando nuevamente el arma del secreto burocrático, contrataron enormes créditos a corto y mediano plazo y a tasas de interés flotante, cuyo monto se fijaba en función de la tasa interbancaria de Londres o de la prime rate de los Estados Unidos. Jurídicamente ello se concretaba mediante contratos privados que no se publicaban y que conocía y sigue conociendo un pequeño número de funcionarios y empresarios. Los Parlamentos, los partidos políticos y las organizaciones sociales quedan excluidos en forma total de la gestión financiera e incluso del conocimiento de las condiciones en que se compromete el patrimonio nacional.

En 1982, México envía una comunicación a sus acreedores notificándoles que no podrá cumplir con los contratos de créditos suscritos en orden al pago de amortización e intereses, solicitando una renegociación de su deuda externa. Muy pronto los demás grandes deudores latinoamericanos siguen ese camino, y se generaliza la llamada crisis de endeudamiento del Tercer Mundo. Las renegociaciones o reprogramaciones de la deuda externa -consistentes en una ampliación de los plazos de vencimiento, en el otorgamiento de periodos de gracia y en el reescalonamiento de los pagos -originan costos adicionales de gran importancia para los países deudores: nuevos costos financieros o programaciones financieras y otros rubros y, sobre todo, el delineamiento de sus políticas económicas internas para permitir que siguieran pagando los intereses, obligación convertida en la regla de oro de las finanzas internacionales.

A pesar de las numerosas cláusulas de estilo insertas en los contratos de crédito con el propósito de asegurar el pago de la deuda, los bancos no se sentían seguros, hasta que encontraron de pronto ante el inminente riesgo de una cesación de pagos colectiva que

podía tener efectos catastróficos sobre el sistema financiero internacional que tan buenos dividendos les aseguraba. Necesitaban urgentemente un instrumento eficaz para hacer funcionar las economías nacionales de los países deudores con el único propósito de pagar la deuda, ayudando de paso a consumar el proceso de transnacionalización que estaba en marcha. Volvieron entonces los ojos hacia el Fondo monetario Internacional, que tenía lo que a ellos les faltaba: una herramienta jurídica que, a pesar de su ilegalidad, había demostrado ya sus bondades: Los créditos contingentes.

El FMI, por su parte, controlado por Estados Unidos y secundariamente por los demás acreedores, acudió con presteza al llamado de la banca transnacional.

La simbiosis entre la banca transnacional y el FMI, convertido ahora sin tapujos en su agente directo, dio como resultado un notorio incremento de una nueva condicionalidad, mucho más ambiciosa y férrea que la conocida hasta entonces. Se trataba ahora de obtener dos objetivos de vasto alcance: poner en marcha las economías de los países deudores teniendo como meta fundamental la generación de excedentes para pagar los intereses de la deuda externa, por una parte, y acelerar su articulación funcional a la economía capitalista mundial controlada desde las naciones del centro del sistema.

Los ejecutivos de la banca transnacional se apresuraron a informar a los gobiernos deudores que no prestarían un sólo dólar más si no se sometían a los programas de ajuste que diseñaría para cada caso el FMI.

La condicionalidad debía servir ahora como un vehículo para un cambio estructural de la producción, la que debería orientarse hacia el mercado externo.

Con todo lo anteriormente expuesto se puede llegar a la conclusión de que, a partir de 1982, la carta intención diseñada en conjunto por el FMI y la banca transnacional es el instrumento principal de la planeación económica nacional de los países subdesarrollados. Es evidente que las clases dominantes no han sido capaces de impedir esta flagrante violación a la soberanía nacional, de modo que es tarea de los pueblos latinoamericanos revertir esta situación.

La lucha contra la condicionalidad debe librarse en los terrenos político y también jurídico. Se trata, en realidad, de una lucha contra el proceso de desnacionalización económica, que es la contraparte latinoamericana al proceso de transnacionalización impulsado desde los países del centro capitalista.

II.6 EL FMI Y EL PLAN BRADY

El Plan Brady, presentado en marzo de 1989, es un importante paso de la estrategia de la deuda con un enfoque que finalmente se desplaza hacia la reducción de la deuda. El ministro Brady diseñó los tres papeles importantes del FMI para esta nueva fase del manejo de la deuda. En primer lugar, como antes, el FMI debe inspeccionar los programas de reforma económica de los países deudores. En segundo lugar, el FMI debe permitir que alguna parte de sus préstamos se utilice para apoyar las operaciones de reducción de deuda principalmente como financiamiento directo para la recompra de deuda o mediante el encarecimiento de los bonos que se utilizan en las conversiones de deuda por bonos. Por último, el FMI debe, de nuevo, tener libertad para iniciar préstamos a los países deudores, de acuerdo con un programa aún antes de que se hayan finalizado las negociaciones con los bancos comerciales. El propósito es flexibilizar la política de "financiamiento asegurado", de tal modo que los bancos comerciales no puedan demorar un programa del Fondo mediante la negativa a un acuerdo sobre el monto necesario de nuevos préstamos o la reducción de deuda.

El Plan Brady es un paso fundamental para restaurar el realismo de los programas del FMI. Existen algunos motivos de preocupación sobre la formulación del Plan Brady de julio de 1989. El problema principal a enfrentar es el enfoque del plan sobre los denominados mecanismos voluntarios basados en el mercado, para la reducción de la deuda. La reducción "voluntaria" de la deuda, será, sin duda, inadecuada para satisfacer las necesidades financieras de los países deudores.

El concepto que sirve de base a los mecanismos "voluntarios" es que los bancos individuales tendrían la opción de escoger la participación en una operación de reducción de deuda o, en vez, aferrarse a la obligación bancaria original.

En una operación típica de reducción de deuda, por ejemplo, un país deudor puede ofrecer el canje de la deuda pendiente por un bono garantizado con una tasa de interés por debajo del mercado. El bono ofrecería un valor presente de reembolso más bajo, pero subiría de precio por el hecho de la garantía, posible quizá mediante préstamo del FMI. Cada banco tendría, entonces, la opción de aceptar el nuevo bono o de aferrarse a la obligación original y perder el alza del precio.

El problema fundamental de ese enfoque voluntario es, sin duda, el problema del "polizón". Aunque cada banco comprende cabalmente que el país deudor puede servir la mitad de la deuda (y por lo tanto renuere de una reducción adicional de la deuda hasta la

mitad) se resistirá a participar en la reducción de la deuda hasta que los otros bancos concedan la reducción requerida. Supone que un número suficiente de bancos concederá de hecho la reducción para que el país se torne digno de crédito. Entonces, cualquier banco que se mantiene al margen (esto es, que rechaza la conversión por bonos), con su pequeña obligación frente al país, será pagado en su totalidad.

La paradoja es clara: ¡si la reducción de deuda debe ser suficiente para restablecer la capacidad de crédito, cada banco, entonces, tendrá el incentivo para eludir su participación! Existen otras razones adicionales para explicar que el voluntarismo es nocivo para el proceso de obtener una seria reducción de deuda. En primer lugar, los directores de los bancos temen, especialmente, que las concesiones otorgadas a un país deudor sean mas grandes que las ofrecidas por sus competidores. En segundo lugar, los directores de los bancos desean que la reducción de la deuda tenga la apariencia de ineludible: "impuesta" al banco por la reglamentación y las instituciones oficiales de crédito. La clave para lograr una reducción adecuada de la deuda es, eludir el voluntarismo del enfoque de Brady e insistir en una participación general de los bancos, sin polizones. El FMI estaría mejor ubicado para conducir el esfuerzo hacia esa participación, en la misma medida en que se orienta hacia el logro de la participación concentrada en "los paquetes de dinero fresco" de la primera fase de la estrategia del manejo de la deuda. En el caso de estos paquetes, es obvia la necesidad de presionar a los bancos, por parte del Fondo, para que participen conjuntamente. En la cuestión de la reducción de la deuda, el FMI debe jugar el mismo papel.

CAPITULO III LA CONDICIONALIDAD EN EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

III.1 ESBOZO HISTORICO DEL SISTEMA DE LA CONDICIONALIDAD

El FMI se estableció en 1944 con la finalidad de "regularizar" y "estabilizar" las relaciones monetarias y financieras entre los países industrializados. Es solamente a partir de la década de 1960 que éste comienza a prestar sus recursos para "corregir desequilibrios de balanzas de pagos" a los países en vías de desarrollo, concediendo financiamientos a corto plazo y sometiéndolos a condiciones que dependen de la proporción que representa la suma solicitada con respecto a la cuota.

Ni en el texto original del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional ni en ninguna de las modificaciones que le han sido introducidas a la fecha autorizan a este organismo para condicionar sus servicios financieros, ni menos para intervenir directamente en el diseño y control de la política económica interna de los países miembros.

Al discutir sobre la condicionalidad en Bretton Woods, Inglaterra impuso su parecer negando el otorgar al Fondo facultades para imponer medidas de política económica doméstica a sus miembros.

La delegación de Estados Unidos intentó infructuosamente incorporar dicha facultad al texto del tratado mediante el cual se creó el FMI. Se impuso la posición inglesa, que era explícitamente contraria a el intento de atribuir al recién creado organismo internacional el poder legal suficiente para obligar a sus miembros a adoptar lo que los delegados norteamericanos llamaban "la política económica apropiada"¹¹

Menos de un año después de finalizada la conferencia de Bretton Woods, el gobierno norteamericano se convirtió en el más decidido defensor de la autonomía de los Estados en materia de política económica, logrando que el principio de la jurisdicción interna de los Estados en éstas y otras materias quedara plasmada en la Carta de Organización de las Naciones Unidas. Si se revisa la historia de la elaboración del artículo 2, párrafo 7 de dicha Carta, nos encontraremos con un hecho que hoy podríamos juzgar como inusitado: el delegado norteamericano, John Foster Dulles, expuso en la Conferencia de San Francisco que el propósito de su delegación al insistir en el reconocimiento del principio de jurisdicción interna de los Estados como un arma defensiva de la soberanía nacional era "evitar que el

¹¹ Hayter, T. "Aid as imperialism". Ed. Pelican, London, 1961. pag.38.

ensanchamiento de las funciones de la ONU, en especial en materias económicas y sociales. redundara en una injerencia de ésta en la vida doméstica y en la política económica y social de los Estados miembros"¹²

Al quedar establecido como disposición expresa de la Carta de la ONU, el principio de soberanía estatal exclusiva y no sujeta a limitaciones en materia de política económica y social nacional se convirtió en norma imperativa de Derecho Internacional, ya que la Carta de las Naciones Unidas es un instrumento jurídico que prevalece sobre todo otro tratado suscrito por los Estados miembros.

Por las razones anteriores, podemos concluir que ni siquiera en el caso en que el Convenio Constitutivo del FMI hubiere contemplado la facultad de ese organismo para imponer condicionalmente políticas económicas nacionales determinadas a los Estados miembros ello sería lícito, ya que tal disposición habría entrado en contradicción con la Carta de la ONU, tratado que es posterior y además preferente al convenio. Tampoco sería posible alegar la legalidad de cualquier tratado posterior a la Carta que facultara al Fondo para intervenir en la determinación de la política económica o social de sus miembros, ya que tal instrumento jurídico sería contrario a una norma imperativa de derecho Internacional y, por lo tanto, nulo.

Durante las décadas de 1960 y de 1970, el sistema de la condicionalidad se fue organizando y ampliando, sobre todo con el objetivo de aumentar el suministro de liquidez condicional a los países en vías de desarrollo.

En 1963, fue creado el servicio de financiamiento compensatorio para permitirles a los países cubrir su déficit de balanza de pagos en cuenta corriente provocado por la disminución de los ingresos de exportaciones. El país que se beneficia de este tipo de préstamo debe "cooperar con el Fondo a fin de encontrar soluciones adecuadas a sus dificultades de balanzas de pagos.

En 1969, el FMI establece el Servicio de financiamiento de existencias reguladoras con la finalidad de prestarles a los países miembros con dificultades causadas por las contribuciones que hacen al participar en un convenio para la estabilización del precio de un producto primario. Este servicio fue ampliado en 1975.

En este mismo año se modificó la condicionalidad. Esta se hizo más estricta al exigirse al país miembro que expusiera sus políticas destinadas a lograr soluciones a plazo medio de sus problemas de balanza de pagos, y el Fondo, previa evaluación de las mismas, habría de decidir si las consideraba adecuadas.

¹² Díez de Velasco Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tomo II, pag. 83. Tecnos, Madrid, 1976.

En 1974, se establece el Servicio ampliado del Fondo. Dicho servicio fue abierto con el pretendido fin de facilitarles a los países recursos superiores a los que podían obtener recurriendo a los tramos de crédito. Los giros efectuados en el marco de ese servicio no pueden sobrepasar el 140% de la cuota del país miembro, pero combinándolos con préstamos captados en los tramos de crédito, el país prestatario podría elevar las tenencias del Fondo de la moneda del país miembro a más de 265% de la cuota. Dichos préstamos son otorgados a los países bajo la condición de que apliquen un programa económico a mediano plazo, el cual puede durar hasta tres años y que tienda a corregir las deficiencias estructurales de la balanza de pagos. El FMI exige del gobierno prestatario una descripción detallada de la política económica a ser aplicada durante ese período. Los desembolsos son escalonados y se realizan de acuerdo al cumplimiento del programa económico mencionado.

A partir de febrero de 1978, el FMI puso en vigor una nueva forma de financiamiento, llamada "Servicio de Financiamiento Suplementario" para países que conocen desequilibrios de gran magnitud con respecto a sus cuotas y que necesitan financiamiento "en cantidad superior a la que puedan disponer de acuerdo con sus tramos de crédito, cuyo problema justifique un plazo de ajuste relativamente largo. Como se exige para acceder a este servicio obtener un acuerdo de derecho de giro o de servicio ampliado, la condicionalidad que se aplica en estos dos casos, se extiende al préstamo obtenido en el marco del servicio de financiamiento suplementario.

En 1980, el informe preparado por el personal del FMI afirmaba que se estaba estudiando la posibilidad de que el FMI "pudiera prestar mayores cantidades que antes cuando fuese necesario" y para un período más prolongado.

Para escapar a la condicionalidad, los países del Tercer Mundo recurrían fundamentalmente a los grandes mercados financieros privados, no obstante las consecuencias que esto tenía sobre su endeudamiento externo. En otros términos, el comportamiento más frecuente de las naciones del Tercer Mundo era rehuir a la condicionalidad del FMI.

Efectivamente, a finales de 1976, pocos países del Tercer Mundo se habían servido de préstamos contingentes o "stand by" es decir, habían girado en los tramos superiores de crédito o acudido a servicios que ofrecen liquidez condicional. Pocos países habían llegado a contraer compromisos con el FMI de cumplir con un programa económico determinado, hasta tal punto que se llegó a decir que dicho organismo había perdido su rol de "guardián de la estabilidad monetaria y financiera mundial".

La continua agravación de la situación financiera de los países del Tercer Mundo, la actitud cada vez más reservada de los bancos privados en el otorgamiento de préstamos y las nuevas disposiciones tomadas por el FMI provocaron a partir de 1980 un aumento considerable de la utilización de los recursos del Fondo, bajo el sistema de la condicionalidad.

La hegemonía de los Estados Unidos sobre el conjunto del mundo capitalista constituyó el telón de fondo de los acuerdos de Bretton Woods y, posteriormente, de la aparición de la condicionalidad en el acceso a los recursos financieros del FMI en los inicios de la década de los cincuenta.

Al introducir el sistema de votación ponderada y ligar la cuota asignada a cada Estado miembro con el número de votos al que éste tenía derecho, el Convenio Constitutivo del Fondo confirió a Estados Unidos un virtual control de las decisiones del FMI, ya que el representante norteamericano pasó a tener el derecho a veto. Por ello no resulta extraño comprobar que fue la presión norteamericana la que resultó decisiva para establecer la condicionalidad como un elemento clave para que los Estados miembros hicieran uso del derecho a la asistencia financiera que les reconocía el Convenio Constitutivo.

Preocupados por los programas de seguridad social que empezaron a poner en práctica los países de Europa Occidental y por las grandes inversiones públicas decididas por dichos gobiernos, los representantes de Estados Unidos utilizaron el decisivo peso en las decisiones que les había conferido el Convenio e impusieron su propia visión de los problemas económicos, impregnada de neoliberalismo. La inflación era la explicación de todos los males en economía, y era necesario obligar a los países miembros a adoptar programas antiinflacionarios utilizando para ello su necesidad de recursos financieros. Ya en 1951 el Fondo aceptó la tesis norteamericana que había sido derrotada en Bretton Woods; aquellos Estados miembros que solicitaran hacer uso de los servicios financieros del FMI deberían comprometerse a adoptar políticas económicas "apropiadas", es decir, antiinflacionarias. La condicionalidad, que no había podido ingresar al mundo de las finanzas internacionales por la ancha puerta del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, entró en forma subrepticia por la ventana de la hegemonía norteamericana y el voto ponderado. A pesar de que la condicionalidad violaba el Convenio Constitutivo, el Derecho Internacional y la soberanía nacional, era un poderoso instrumento que el gobierno norteamericano utilizaría a partir de entonces para forjar las condiciones de su expansión transnacional y que los demás países capitalistas desarrollados utilizarían con el mismo propósito.

III.2 MECANISMO DE LA CONDICIONALIDAD

En 1952 las autoridades del Fondo terminaron de diseñar la forma que adoptaría la condicionalidad. en vista de que ésta no estaba contemplada en el Convenio Constitutivo Desde esa fecha, los servicios financieros del FMI se han modificado y diversificado, pero los créditos contingentes -que fue la forma de introducir la condicionalidad- se mantienen inalterables. A partir del segundo tramo de crédito -es decir, en los tres tramos superiores y en los servicios ampliado y de financiamiento suplementario- el FMI otorga acceso a sus recursos en base a un acuerdo de derecho de giro o stand-by arrangement. Bajo el período de vigencia de dicho acuerdo (de 1 a 3 años), la cantidad disponible se va entregando en forma fraccionada y sujeta al cumplimiento de las condiciones impuestas por el FMI y aceptadas por el gobierno solicitante.

La forma en que se materializa jurídicamente el crédito contingente constituye toda una innovación de los expertos del Fondo, a quienes no se les puede acusar de falta de creatividad. El otorgamiento de un crédito contingente se descompone en tres fases:

1) Negociaciones entre las autoridades del Fondo y los funcionarios del gobierno solicitante en orden a la política económica que el Estado deberá poner en práctica durante el lapso que cubra el acuerdo. Se trata de los tristemente célebres "programas de ajuste", impuestos por el FMI empeñado en reducir la inflación restringiendo drásticamente la demanda y abriendo las economías de los países subdesarrollados al mercado mundial. Las medidas de política económica "recomendadas" para obtener tales propósitos son: liberación de precios, control de salarios, reducción del gasto público, retracción del rol del Estado en la economía, reducción de la masa monetaria, alza de las tasas de interés, eliminación de los subsidios, rebaja sustancial de los aranceles, mejoramiento del clima de inversión para empresas extranjeras, etc.

Aunque los resultados de tales medidas no han contribuido al control de la inflación, el FMI ha persistido en los mismos, con pequeñas adaptaciones en algunos casos que no alteran el contenido neoliberal del programa.

2) Una vez que las partes llegan a lo que eufemísticamente pudiéramos llamar un "acuerdo condicionado", ya que sólo se sigue adelante en el procedimiento si el solicitante accede a las condiciones impuestas por el Fondo, las autoridades del país que aspira a obtener el crédito dirigen al Director-Gerente del FMI una carta en la que exponen en forma detallada la política económica que se proponen llevar a cabo durante el tiempo que esté

vigente el acuerdo. Lo original de este procedimiento es visible. El documento al que se hace referencia. llamado "carta intención" por las autoridades del Fondo, intenta aparecer como una decisión unilateral y soberana del gobierno que solicita el crédito, ya que ni siquiera menciona jamás las arduas negociaciones (o tal vez sería más propio hablar de imposiciones) que han antecedido al delineamiento del programa económico.

El propósito de esta nada sutil maniobra es claro. Por una parte se trata de ocultar el rol decisivo que ha juzgado el FMI en la determinación de la política nacional para acallar las eventuales críticas de los partidos de oposición por esta renuncia a una de las facultades soberanas del Estado. Por la otra, se trata de disfrazar el condicionamiento que no está establecido en el Convenio del Fondo y que, como vimos es contrario al Derecho Internacional.

3) Una vez que el FMI ha recibido la carta intención y ha aprobado su contenido, procede a adoptar el acuerdo de crédito que dará acceso al país miembro a la cantidad acordada. Naturalmente, dicho acuerdo sólo se adoptará si las negociaciones de la primera fase han sido exitosas y se reflejan fielmente en la carta intención. El acuerdo del FMI hace referencia a la carta intención, alabando la iniciativa y buena disposición soberana del país solicitante para adoptar una política económica apropiada, fija la cantidad del crédito, los plazos de recompra, las cuotas en las que se fraccionará, las situaciones en las que se podrá suspender el acceso del solicitante al crédito, etc.

III.3 EL ENDURECIMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD

Hoy en día existe una cooperación estrecha y abierta entre el FMI y el capital financiero internacional. Los bancos, en muchos casos, no conceden sus préstamos si no hay un programa económico promovido por el Fondo, pasando a ser la intervención de dicho organismo una condición para obtener préstamos privados. El FMI se ha convertido de manera abierta en una "sombilla" bajo la cual los bancos aspiran a "resguardarse en aquellos países cuyo endeudamiento ha alcanzado proporciones críticas.

En su calidad prácticamente reconocida oficialmente de guardián de los intereses del gran capital financiero internacional y ante el surgimiento de riesgos que amenazan más fuertemente su expansión, el FMI es actualmente objeto de fuertes presiones por parte de los máximos representantes de dichos intereses.

A pesar de que en la Asamblea anual del FMI muchos países del Tercer Mundo unieron sus voces para solicitarle a la dirección de ese organismo ser menos rígida en la aplicación de la condicionalidad, el Fondo manifiesta claramente su intención de responder a las presiones de los grandes banqueros y de seguir endureciendo su sistema de condicionalidad.

La condicionalidad del Fondo, se basa siempre en que los países adopten las medidas necesarias para lograr a medio plazo, una situación sostenible de balanza de pagos; pero si durante la vigencia del programa empeora de manera duradera la situación interna o externa en comparación con los supuestos del programa, no queda otra alternativa que la de consolidar las medidas correctivas, de política, a fin de garantizar el logro del objetivo central, es decir, restablecer la viabilidad de la posición de pagos.

El argumento que sostiene el Director del FMI para justificar el endurecimiento de la condicionalidad es que el Fondo se adapta a las condiciones mundiales. El Fondo se ha adaptado a la magnitud de los desequilibrios y a los esfuerzos de ajuste más fuerte que demandaban.

La condicionalidad es la norma que sujeta los préstamos concedidos por el FMI a la condición de que los países apliquen una política económica llamada de reajuste o estabilización orientadas a resolver los problemas que los condujeron a recurrir al FMI principalmente problemas de balanza de pagos.

Los estatutos del FMI no ofrecen ninguna precisión acerca de como debe aplicarse la condicionalidad y mucho menos acerca de hasta que grado puede el FMI interferir en la política interna de los países a los cuales concede préstamos.

Esta ausencia de precisión ha sido interpretada como resultado de la intención de mantener una cierta flexibilidad para tratar la gran variedad de problemas que los países miembros afrontan para reaccionar ante la diversidad de sus circunstancias.

Ahora bien, un punto común en medio de esta diversidad, es el hecho de que la libre interpretación que se le da a la condicionalidad va siempre en el sentido de imponerles medidas a los países prestatarios, de influir en la formulación de sus políticas económicas y, por ende, vulnerar la soberanía de las naciones donde interviene.

Las autoridades del FMI encubren su imposición de programas económicos a los gobiernos que solicitan préstamos "stand By" alegando que estos últimos adoptan soberanamente dicho programa y que recurren al FMI para financiarlos.

III.4 ANALISIS DE LAS "POLITICAS ECONOMICAS RECOMENDADAS" POR EL FMI A LOS MIEMBROS SOLICITANTES DE CREDITO

A la vez que presenta particularidades propias a las condiciones históricas en que se efectúa y a las características económicas del país donde tiene lugar, la intervención del FMI se hace acompañar de la llamada política de "ajuste" o de "estabilización". No obstante las diferencias que pueda revestir su aplicación en los diferentes países en que interviene, la misma tiene una naturaleza bien definida, una esencia común, con objetivos similares y, por lo tanto, surte de manera general y en lo fundamental los mismos efectos.

Estos rasgos y efectos comunes de la política económica implementada por el FMI en los países en que ha otorgado préstamos condicionados, son los que destacare, haciendo, para estos fines, abstracción de todas las particularidades.

Las conclusiones extraídas de algunos estudios que tratan numerosos casos de intervención del FMI coinciden en cuanto a afirmar que en la mayoría de los casos los resultados de la aplicación de los programas económicos mencionados no han logrado los objetivos que pretendidamente perseguían, es decir, no han logrado restablecer el equilibrio o ajuste de las distorsiones consideradas como negativas en la economía de un país dado. Más aún, estas conclusiones establecen generalmente que la mayoría de los indicadores económicos en vez de mejorar conocen un deterioro cada vez mayor.

Sólo en un número muy limitado de países las variables económicas que según el FMI debían conocer un proceso de ajuste han evolucionado en un sentido favorable como resultado de la aplicación de la política económica del FMI. En estos países, esta tendencia ha sido de duración muy corta, como en Sri-Lanka, país considerado por el FMI como modelo de lo positivo de su intervención, y en Zimbabwe donde el PNB conoció una elevada tasa de crecimiento durante un año, cayendo de nuevo inmediatamente al año siguiente. Además, la disminución o eliminación del déficit de la balanza de pagos y la reducción de la tasa de inflación, objetivos presentados como los principales por el FMI en su intervención, así como el crecimiento del PNB, son metas que se han alcanzado en detrimento de otras variables de la economía y, principalmente, en base al incremento de la explotación de la clase obrera y de las privaciones e incertidumbre de las amplias mayorías de la población.

En términos generales, la intervención del FMI no ha eliminado las manifestaciones inmediatas de la crisis que pretende resolver (balanza de pagos, escasez de divisas, depreciación monetaria, inflación, etc.) Mucho menos ha logrado, cuando ya su política viene

aplicándose desde hace años. resolver los problemas de largo alcance como el crecimiento de la producción y la disminución del desempleo.

En la gran mayoría de esos países, la situación de crisis económica y financiera global que ha brindado la oportunidad para que el FMI intervenga no ha mejorado. Por el contrario, se ha profundizado.

Esto se explica, aparte de la naturaleza de clase tanto del FMI como de los gobiernos que aplican su política económica, por el hecho de que esta última sólo persigue de un lado imponer una política que garantice al capital internacional financiero su expansión, paliar las crisis internas de las potencias imperialistas, en particular de los Estados Unidos de Norteamérica, garantizando mercados de bienes y capitales, zonas de influencia y, por el otro, beneficiar a las clases internas dominantes que aplican dicho programa, en particular a sus fracciones más poderosas, en el sentido de elevar sus niveles de riquezas y acumulación de capitales. En pocas palabras una política que sirve exclusivamente al gran capital, nativo e internacional.

A continuación haré un análisis de como las medidas que implementa generalmente el FMI en los países donde interviene persiguen los objetivos arriba señalados.

A. LA AUSTERIDAD, LA POLÍTICA FISCAL Y LA CONGELACIÓN DE SALARIOS

Con el pretexto de reducir la tasa de inflación y de conducir a los países a un nivel de gastos acorde a sus ingresos, todos los países a estudiados están aplicando un programa de "estabilización" o de "ajuste" que no es más que un programa de austeridad destinado a reducir el consumo de las amplias masas del pueblo.

Por un lado la disminución del déficit presupuestal mediante la reducción de los gastos corrientes del Estado, el aumento de impuestos y el aumento de tarifas públicas persigue orientar el crédito interno y externo, utilizado en grandes proporciones para financiar déficits estatales, hacia el sector privado, a fin de favorecer al sector empresarial de una parte cada vez mayor de esta fuente de acumulación directa de capitales.

La disminución de los gastos estatales también contribuye a reducir las posibilidades de la intervención y de control del Estado en la economía.

La restricción de los gastos del Estado ha obligado a muchos gobiernos a paralizar o a posponer la aplicación de programas de modernización de la infraestructura y de "desarrollo" agrícola e industrial.

Al hacerse principalmente mediante la supresión o reducción de las asignaciones a programas y servicios de orden social, elevación de tarifas de servicios públicos básicos, aumento de impuestos indirectos, la disminución de sueldos y el despido de empleados públicos, la reducción de los gastos del Estado recae directamente sobre la parte más desposeída de la población, acelerando el deterioro de sus condiciones de existencia.

El FMI no recomienda el establecimiento o incremento de impuestos que graven las rentas o propiedades, es decir, de impuestos directos, lo que afectaría las ganancias de los empresarios y propietarios.

Estos últimos son por el contrario beneficiados, en el orden fiscal, a través de la ampliación de las exoneraciones y exenciones de impuestos aduanales y sobre la renta.

Las medidas de congelación de salarios o de control de su aumento están directamente orientadas a incrementar el nivel de ganancias y de acumulación de capitales de los empresarios nativos y extranjeros, la misma persiguen a la vez incentivar la producción para la exportación, haciéndola más rentable y más competitivos sus productos en el mercado internacional.

Esas medidas, presentadas como antiinflacionistas por excelencia, solamente en algunos casos han surtido efectos muy leves en la tasa de inflación. En los otros, los precios siguieron conociendo su acelerada marcha ascendente.

la congelación o control salarial conllevó, por lo tanto, en la mayoría de los países, a un descenso del salario real de los obreros industriales y agrícolas y del ingreso real de la población trabajadora en general.

1. LA DEFLACIÓN MONETARIA.

Las restricciones monetarias y el encarecimiento del crédito afectan en primer lugar a la clase obrera por cuanto hacen más cara la vida y, en particular, incrementan mediante la disminución de la inversión los factores del desempleo y, por lo tanto, las presiones sobre los salarios. Luego, son grandemente afectados los pequeños y medianos empresarios capitalistas, quienes viven inmersos en constantes dificultades financieras y que, por tanto, necesitan del crédito a corto plazo para no parar el proceso productivo en su marcha cotidiana. Las quiebras de numerosas empresas que no han podido resistir la asfixia monetaria inciden negativamente en el crecimiento de la producción capitalista y del empleo.

En la mayoría de los países que vienen aplicando la política de austeridad, en los planos fiscal y monetario, ha fracasado el objetivo de reactivar la producción, conociendo la tasa de crecimiento del PNB un estancamiento, un aumento muy leve o incluso una disminución. En muchos países, se ha incrementado la tasa de desempleo.

Las empresas más poderosas desde el punto de vista financiero, aparte de que se ven incentivadas por la adopción de medidas destinadas a redistribuir el crédito a su favor, superan con menos dificultades el encarecimiento del crédito, y más si tomamos en consideración que por su propia naturaleza compensan rápidamente, mediante la extorsión intensiva de plusvalía, cualquier aumento en sus gastos financieros por concepto de intereses, comisiones, etc.

2. LIBERALIZACIÓN DE LOS PRECIOS

La política de liberalización de precios es una de las partes integrantes del programa de estabilización del FMI que muestra más claramente el carácter de clase de la misma. Efectivamente, dichos programas son aplicados enarbolando como consigna la lucha contra la inflación. En los hechos, sucede lo contrario.

Los precios son liberados de todo control del Estado, con la doble finalidad de desestimular la demanda y el consumo y de incentivar el ahorro, la inversión y la producción.

En aras de disminuir la tasa de inflación, las amplias masas consumidoras deben "apretarse el cinturón", es decir, para las clases trabajadoras, consumir menos bienes necesarios para la reproducción de su fuerza de trabajo, lo que corresponde a trabajar en condiciones de sobreexplotación. Más sin embargo, con el pretexto de llevar los precios a un nivel más acorde a los costos de producción y así aumentar las ganancias de los empresarios y estimular su inversión, se cae en la liberalización de los precios, lo que conduce inevitablemente al mantenimiento o agudización de la inflación.

Efectivamente, en razón de que los empresarios liberados del control estatal sobre los precios, cargan el aumento de su costo de producción y su afán de aumentar sus ganancias sobre sus precios de venta, la liberalización de los precios conduce a un alza de los precios, la cual, dada la congelación de salarios o su aumento a un ritmo muy inferior al aumento de los precios, produce un deterioro de los salarios en términos reales.

Además, al restablecer el libre funcionamiento de las leyes del mercado en la fijación de los precios, se incrementa la competencia.

Los subsidios estatales a la producción para mantener los precios relativamente bajos para el consumidor y suficientemente elevados para que el productor no se sienta desestimado y el control de los precios en general impedirían según los partidarios de la política económica del FMI el establecimiento del sistema "natural" de los precios. Dicho sistema "natural" perjudica a los pequeños productores y empresarios composición menos favorable en la competencia, a la vez que beneficia a aquellos que gozan de una alta productividad. La liberación de los precios del control del Estado multiplica las dificultades del pequeño empresario para mantenerse en la competencia, mientras que consolida la posición de los empresarios más grandes.

3. LA DEVALUACION Y LA LIBERALIZACION DEL MERCADO DE DIVISAS Y DEL COMERCIO EXTERIOR.

En el orden cambiario, las medidas recomendadas son la liberalización del mercado de divisas, es decir, la disminución del control del Estado sobre el tipo de cambio, y el mantenimiento de tasas de cambio artificiales y, en muchos casos, la devaluación.

Los países que recurren al FMI conocen por lo general importantes déficit de su balanza de pagos en cuenta corriente y una depreciación acelerada de su moneda. Este fenómeno está relacionado, como causa y efecto, a la elevada tasa de inflación.

Este déficit de la balanza de pagos se debe en gran parte a la disminución del valor de las exportaciones y al aumento del valor de las importaciones. Por tal razón, el FMI recomienda el uso del instrumento tradicionalmente empleado para restablecer el equilibrio

de la balanza comercial, es decir, la devaluación. Esta medida, además de contribuir a disminuir el déficit de la balanza de pagos, pretende reducir también la tasa de inflación a través de la disminución del nivel de demanda y consumo.

Ahora bien, la devaluación del tipo de cambio si bien, al reducir los precios relativos de los productos nacionales en el extranjero, favorece el crecimiento de las exportaciones, al encarecer las importaciones no contribuye realmente a que estas últimas disminuyan, puesto que el FMI se opone a todo tipo de medida proteccionista que incentive la sustitución de bienes importados por bienes de la industria nacional. El efecto es contrario al propósito antiinflacionista. El aumento de precios de los productos importados repercute directamente sobre los precios nacionales, tanto de los bienes de consumo como de los bienes de producción. Efectivamente, los empresarios, agrícolas e industriales, hacen recaer el aumento del costo de producción que resulta del aumento del precio de las materias primas, de la energía, de los equipos y otros medios de producción que utilizan sobre el precio de las mercancías industriales y agrícolas que se producen en sus empresas.

En los países del Tercer Mundo, cuya actividad económica depende en una gran proporción de las importaciones, la devaluación tiene un impacto fuertemente negativo sobre el costo de la vida, a la vez que dificulta el crecimiento de la actividad productiva aumentando los factores de desempleo.

La devaluación es un instrumento que hace recaer los problemas financieros de un país sobre las condiciones de vida de la población. Más aún cuando no se prevé un aumento de salarios susceptible de contrarrestar el aumento de los precios de bienes de primera necesidad. Por esta razón constituye una medida de carácter netamente impopular, una medida que desvaloriza el trabajo social de la clase obrera y demás trabajadores.

Cuando no existen condiciones económicas, sociales y políticas para aplicar una devaluación de pronto, el FMI acepta que el país adopte medidas que abran el camino poco a poco, hacia la devaluación, mediante la liberalización progresiva del mercado de divisas.

La liberación del control del Estado sobre el tipo de cambio es un medio de preparar las condiciones para la devaluación futura, de ir provocando sus efectos de manera paulatina y evitar los choques políticos y sociales. Al sustraer una proporción cada vez mayor del mercado de divisas al control que ejercen las autoridades monetarias, y del tipo de cambio fijado por ellas, el mercado del dinero depreciado se amplía cada día más, lo que profundiza el estado de la devaluación de hecho. Además, el crecimiento de la demanda de divisas que resulta de la liberalización del mercado provoca un aumento del precio de la divisa y una disminución de la moneda nacional, acelerando el proceso de desvalorización de esta última.

En una situación de déficit de balanza de pagos y de depreciación monetaria, dejar el tipo de cambio o precio de la divisa fluctuar al libre albedrío de la oferta y la demanda implica su aumento.

Aparte de su papel acelerador de la devaluación, la liberalización del control de cambios es una medida que se encuentra como tal en el centro mismo de los programas de la "estabilización" y está enmarcado en la liberalización general de las diversas variables de la economía, en particular la de los precios que tanto preconiza el FMI. En efecto, la liberalización del tipo de cambio corresponde en los hechos a una liberalización del comercio exterior. Mientras mayor sea la proporción de las divisas que escapen al control de cambios, menor peso tendrá la política de control de volumen y valor del comercio exterior mediante el sistema de cuotas para la importación y la exportación. La liberalización de los mercados de divisas corresponden a uno de los objetivos estatutarios del FMI puesto que, a su vez, contribuye a eliminar las restricciones al comercio exterior.

La liberalización del control de cambios, al igual que la devaluación, conduce a un encarecimiento de las importaciones y, por ende, del costo de la vida. Además, le resta al Estado su posibilidad de privilegiar, mediante la asignación de cuotas, las importaciones y exportaciones prioritarias, es decir, garantizar el suministro interno de ciertos bienes de primera necesidad.

En el marco de los programas económicos impulsados por el FMI el objetivo central de la política económica se reduce esencialmente a la producción de divisas. En tal sentido, se pretende orientar el crecimiento de la economía hacia el desarrollo de las exportaciones en desmedro de la producción para el consumo productivo y personal del país. Igualmente, se fomenta el desarrollo del turismo, sin tener en cuenta las necesidades de la producción nacional.

4. INCENTIVO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y AL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

Las políticas de "ajuste" en sí, por sus propias características, favorecen el incremento de la inversión extranjera.

Lo que diferencia, entre otras cosas, las economías estables de las economías inflacionistas es que los inversionistas pueden establecer pronósticos sobre el alquiler y los ingresos del dinero en los países estables, mientras que es rigurosamente imposible en caso de inflación crónica. Esta incertidumbre pesa aún más sobre los inversionistas extranjeros.

Con la inflación, a las eventualidades ligadas a los movimientos de capitales internacionales, se suman los de la imposibilidad de prever los tipos de cambio.

Los inversionistas extranjeros tienen tendencia a evitar los países donde la inflación es excesiva y que de tal forma estos países tienden a privarse del acceso a las fuentes de financiamiento extranjero. Una fuerte inflación conlleva generalmente a la adopción de medidas que tienden a restringir los pagos. Los primeros afectados por estas restricciones son los pagos al capital extranjero.

Los programas del FMI incluyen, en la mayoría de los países que los han suscrito, la adopción de disposiciones especiales para incentivar la inversión del capital extranjero. Entre ellas se encuentran el levantamiento de las restricciones a la entrada del capital extranjero, el aumento de la proporción de los beneficios que puede ser repatriada por este último o la eliminación del control que a veces ejerce el Estado en ese terreno, el establecimiento y ampliación de zonas francas o "paraísos fiscales" y de sobreexplotación de las clases obreras nacionales, la exención de impuestos sobre la renta y aduanales en general, en fin, la promulgación de toda una legislación favorable a la inversión extranjera directa.

Además de las facilidades otorgadas en el plano económico, los inversionistas extranjeros reciben en el orden político garantías contra la nacionalización y gozan en muchos países de un clima de seguridad y estabilidad necesarios para su inversión.

Atraídos por estos diversos incentivos, sintiéndose amparados en lo internacional por una institución como el FMI, muchos capitales extranjeros, entre ellos aquellos perteneciente a grandes compañías multinacionales, han afluido a algunos países en grandes proporciones, erigiéndose en importante obstáculo al desarrollo de la industria nacional o como factor de desnacionalización de la economía por la naturaleza que le es inherente.

El FMI es presentado como salvador supremo de los países que conocen una situación de estrangulamiento financiero, no tanto por los montos que otorga como préstamos, sino por el pase que ofrece para acceder a nuevas fuentes crediticias, oficiales y privadas. Los gobiernos que han recurrido al FMI en su concepción inmediatista de paliar los problemas, ven caer oro del cielo cuando algunos centenares de millones de dólares vienen a saldar sus atrasos comerciales o sus intereses no pagados o cuando vienen a sacar de apuro a los bancos centrales que presentan unas reservas vacías, y más cuando el programa económico que aplicarán como condición a dicho préstamo les permitirá "calificar para ser elegible a nuevos créditos" y renegociar o reprogramar sus deudas.

Al empujar a los países a seguir endeudándose, el FMI los sume más profundamente en el engranaje y el círculo vicioso de la deuda, provocando la reproducción continua de la

situación que ha llevado a dichos países a ser intervenidos y proporcionando al capital financiero internacional su expansión y dominio mundiales de manera más abierta y con mayores beneficios

Queda claro que el papel de la aplicación de los programas económicos del FMI en los países donde interviene es alimentar la mecánica de la deuda, permitiéndoles, por un lado a las burguesías nativas o clases dominantes en general incrementar su acumulación de capitales o riquezas y, por el otro, facilitándole al capital monopolista internacional expandir sus capitales excedentarios con ganancias inauditas.

Abriendo las puertas de par en par al capital monopolista internacional a través de las facilidades para su inversión directa y a través de la creación de las condiciones seguras para la expansión de sus créditos, los programas económicos del FMI brindan al capital financiero internacional una manera de multiplicar y consolidar sus mecanismos para contrarrestar la tendencia descendente que conoce la tasa de ganancia obtenida en inversiones realizadas en países capitalistas más avanzados.

Al mismo tiempo, los programas económicos del FMI contribuyen a reforzar la dominación económica que ejercen los países imperialistas en los países del Tercer Mundo.

B. LA NATURALEZA DE LA POLITICA ECONOMICA DEL FMI Y SUS OBJETIVOS REALES

En los hechos, sólo en una minoría de los países estudiados ha sido parcialmente corregida la situación por la cual sus gobiernos habían recurrido al FMI y de manera momentánea. En la mayoría, a pesar de haberse intensificado en muchos casos los paquetes de medidas, las manifestaciones económicas y financieras de la crisis no han desaparecido y, en muchos casos, se han profundizado.

Podría alegarse que estos fracasos se deben a las incoherencias que caracterizan los programas y al carácter contradictorio de muchas de sus medidas.

1. LAS INCOHERENCIAS DE LA POLITICA ECONOMICA DEL FMI

Efectivamente, los países son invitados, por ejemplo, a reproducir, multiplicar y ampliar los factores que son considerados motores de la crisis. Siendo la disminución del valor de las exportaciones una de las causantes del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente y de la escasez de divisas, se recomienda a los países orientar su producción hacia los sectores de exportación, profundizando así la vulnerabilidad del país ante las fluctuaciones de precios que se presentan en el mercado mundial. Más aún cuando se conoce la recesión

por la que atraviesan los países capitalistas más industrializados y las barreras proteccionistas que interponen a las materias primas y productos industrializados del Tercer Mundo

Igual sucede con el endeudamiento externo, el cual, por un lado, se recomienda disminuir y, por el otro, se impulsa a largo plazo en mayores proporciones. El mismo no está llamado a cambiar de naturaleza, puesto que mediante la aplicación de políticas deflacionistas no se puede pretender generar el producto susceptible de crear los recursos para pagar la deuda.

Siendo la inflación uno de los blancos aparentes de los programas económicos del FMI, este último recomienda medidas que van precisamente en dirección opuesta a atacar dicho blanco. En tal virtud se ve en la obligación, para contrarrestar el efecto de esas medidas contrarias a la solución de los males, de hacer recaer en la población trabajadora estos efectos adversos, imponiéndole un régimen de austeridad más fuerte.

La existencia de estas aparentes incoherencias y contradicciones en los programas de estabilización persigue, sin embargo, un objetivo bien definido y del mismo se desprende un contenido bien preciso.

2. EL CARACTER NEOLIBERAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL FMI

A través de la política de "estabilización", aplicada en el marco de los acuerdos con el FMI, el imperialismo conjuntamente con las burguesías nativas pretenden darle un nuevo impulso a su acumulación de capitales, introduciendo en todos los países en que ejercen su dominación la política económica de tipo neoliberal.

Basada en los principios de que las desigualdades sociales son naturales y deseables para el desarrollo racional y óptimo de la sociedad, de que las fuerzas libres del mercado son las mejores distribuidoras de recursos en el sentido de que las asignan a los entes o empresas que, en el marco de esas desigualdades, son los más aptos en la competencia; de que la intervención del Estado en la economía, al restringir la libertad empresarial e interferir el funcionamiento de la libre competencia, entorpece el desarrollo económico, la política económica neoliberal persigue reducir el peso del Estado en la actividad productiva y de su papel en la dirección de la economía, con miras a fortalecer al sector privado.

Bajo la inspiración de la teoría Keynesiana y con el fin de reorganizar el desarrollo de la economía capitalista afectado por las grandes crisis económicas y políticas que se sucedieron de 1914 a 1945, el Estado desempeño e la mayoría de los países capitalistas avanzados y atrasados, durante un período que cubre la década de 1930 a 1970, un cierto

papel de regulación de los mecanismos de la economía. Con el argumento de aumentar la demanda para incrementar el ritmo de desarrollo de la producción y de la acumulación de capitales se aplicó una tímida política de "redistribución de ingresos"

Por un lado las reglamentaciones establecidas por el Estado sobre las ganancias y los salarios, los precios y el comercio y, por el otro, los grandes gastos del Estado, los cuales en un principio favorecieron la acumulación de capitales del sector privado, comenzaron a partir de cierto momento a ser considerados como obstáculos a su proceso de superacumulación y como causa del estancamiento de la producción y de la productividad.

El FMI tiene pues el papel, a través de la implementación de su política, de liberalizar las economías, de imponer salarios y niveles de empleo bajos para que las empresas puedan recuperar su productividad.

3. LA POLITICA DEL FMI ACENTUA LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y PONE EN PELIGRO LAS LIBERTADES DEMOCRATICAS

La economía capitalista, por sus características intrínsecas, provoca un continuo proceso de concentración de riquezas en manos de unos pocos y la pauperización de las grandes mayorías. Este proceso se agudiza a una velocidad increíble en la etapa monopolista del capitalismo.

En todos los países donde se aplica, la política económica del FMI pone en peligro las libertades democráticas. El rechazo que han manifestado ciertos gobiernos a algunas de las condiciones del FMI es generalmente producto de las tensiones sociales y protestas populares que se han desatado en contra de las mismas y, por supuesto, está vinculado al interés de no perder las fracciones de clase en el poder las perspectivas de seguir controlando el Estado.

El FMI es intransigente en la imposición de sus condiciones y tiende más al endurecimiento de estas que a suavizarlas. Con la finalidad de que las mismas se cumplan, muchos de los gobiernos que se comprometen con su aplicación no han vacilado en utilizar la represión política bajo sus diferentes formas, a fin de preservar la austeridad para las amplias masas y la "libertad económica" o "democracia económica" para el sector privado -nativo y extranjero- que los programas del Fondo imponen

CAPITULO IV
LOS TRATADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y
LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS CREDITOS CONTINGENTES

IV.1.1. Definición de los tratados según la Convención de Viena.

La Convención de Viena define a los tratados internacionales en su artículo 2 párrafo 1. que dice:

"Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el DIP ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular"¹³

De dicha disposición se deduce que la Convención se aplica únicamente a:

1. Tratados celebrados entre Estados,
2. Por escrito, y
3. Regidos por el D.I.P.

Se decidió circunscribir la Convención a los acuerdos celebrados entre Estados, con exclusión de los concluidos entre Estados y Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales. La razón de ello, según la propia Comisión, es que se hubiera complicado y retrasado excesivamente la preparación del proyecto. Por tal motivo se decidió que los tratados celebrados entre organismos internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados serían objeto de otra Convención: ésta fue adoptada el 21 de marzo de 1986.

Por otro lado, los acuerdos celebrados entre un Estado y un particular, sea persona física o jurídica, no son tratados sino simples acuerdos que con frecuencia concluyen en nuestros días.

La cuestión no es únicamente académica: puede tener consecuencias prácticas. De acuerdo con la definición de la Convención de Viena, el segundo requisito es que el tratado sea escrito, excluyendo así a los acuerdos verbales. Actualmente resulta muy difícil pensar en acuerdos internacionales verbales, a pesar de ello, si se diera este supuesto, la Convención de Viena no afecta el valor jurídico de los mismos.

Por último la Convención exige que los tratados internacionales celebrados entre Estados y por escrito se encuentren regidos por el Derecho Internacional Privado. Se

¹³ *Szekely, Alberto, Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público*; UNAM, México, 1981, Vol. 1, p. 188.

excluyen así los acuerdos celebrados entre Estados regulados por el derecho interno de alguna de las partes o por algún otro derecho interno. "Un ejemplo de este tipo de acuerdos podría ser la compra por un gobierno a otro de un terreno o edificio para una embajada, el cual quedaría sujeto al derecho interno de uno de los Estados"¹⁴

Conviene señalar que el hecho de que se celebren acuerdos internacionales fuera del ámbito de aplicación de la Convención de Viena no afecta la validez jurídica de los mismos y no impide que se les apliquen las normas enunciadas en la Convención de Viena a las que estén sometidas en virtud del Derecho Internacional Privado.

IV.1.2. PROCESO DE CELEBRACION DE LOS TRATADOS.

Las etapas en el proceso de celebración de los tratados son:

Negociación: Tiene por objeto lograr un acuerdo entre las partes a fin de determinar el clausulado del tratado. Esta fase no se encuentra regulada de forma autónoma por la Convención de Viena.

Adopción del texto: Una vez negociado, el tratado se adopta como definitivo; tradicionalmente los tratados se adoptaban por el acuerdo unánime de las partes. En la actualidad, los tratados bilaterales se adoptan por unanimidad, y los multilaterales según lo dispongan los Estados parte; a falta de acuerdo, por las dos terceras partes presentes y votantes.

Autenticación del texto: Es el acto por el cual se establece el texto definitivo de un tratado y en el que se certifica que es el correcto y auténtico. El artículo diez de la Convención de Viena hace referencia a la autenticación:

"El Texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo:

a) Mediante el procedimiento que se prescriba en él o en que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración o

b) A falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de sus Estados en el texto de tratado o en el acto final de la conferencia en que figure el texto"¹⁵

¹⁴ Loretta Drúiz Ahl, *Derecho Internacional Privado, Harla, México, 1995. p. 15.*

¹⁵ *Ibidem.*

Manifestación del consentimiento: Es el acto por el cual los Estados se obligan a cumplir el tratado. La Convención de Viena señala como formas de manifestación del consentimiento:

- a) La firma.
- b) El canje de instrumentos que constituyen un tratado
- c) La ratificación.
- d) La aceptación.
- e) La aprobación
- f) La adhesión.

Los Estados negociadores son los que escogen libremente cuál será el modo concreto de manifestar el consentimiento. Antes de la Convención de Viena, en la doctrina y en la práctica era corriente la distinción entre tratados y acuerdos de forma simplificada. Los tratados eran aquellos que se celebraban de forma mediata, en cuanto que el procedimiento de celebración se descomponía en varios actos: negociación, firma y ratificación. Por el contrario, los acuerdos de forma simplificada se concluían normalmente por el jefe de Estado, el ministro de Relaciones Exteriores o el jefe de la respectiva misión diplomática. Estos acuerdos no estaban sujetos a una ratificación posterior, sino que obligaban a partir de la firma o del canje de instrumentos.

La Convención de Viena prescinde de dicha clasificación y designa como tratados a los dos tipos de instrumentos, por considerar que las diferencias estriban tan sólo en los procedimientos de celebración y entrada en vigor. El resto de las normas de derecho internacional relativas a la validez de los tratados, efectos, ejecución e interpretación se aplican por igual a ambos tipos de instrumentos.

IV.1.3. ORGANOS ESTATALES COMPETENTES PARA LA CELEBRACION DE LOS TRATADOS.

El artículo 7 párrafo 2 de la Convención de Viena reconoce competencia para la realización de determinados actos en el proceso de la celebración de los tratados a:

- a) Los jefes de Estado y ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado.
- b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentra acreditado.

c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un Organismo Internacional para la adopción del texto.

Fuera de estos supuestos, cualquiera otra persona deberá presentar plenos poderes (representación expresa) o bien, de no presentarlos, podrá realizar actos de celebración de un tratado si de la práctica de los Estados o de las circunstancias resulta el considerar a esa persona como representante de un Estado (representación implícita).

En todo caso, un acto de celebración de un tratado, realizado por una persona que no tenga competencias conferidas directamente por la Convención de Viena o que no se beneficie de la representación expresa o implícita, no producirá efectos jurídicos a menos que ulteriormente sea confirmado.

IV.1.4 RESERVAS.

En su artículo 2 párrafo 1, la Convención define a las reservas de la siguiente manera:

"Una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o su denominación, hecha por un Estado al firmar, aceptar, o aprobar un tratado o adherirse a él con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado".¹⁶

La práctica contemporánea codificada en la Convención admite con liberalidad la formulación de reservas; los únicos casos en que no se admite formular reservas son los siguientes:

1. Cuando sean prohibidas expresamente por el tratado.
2. Cuando no se encuentren dentro de las permitidas por un tratado, y
3. Cuando el tratado sea omiso al respecto, sólo son admitidas las reservas que no resulten contrarias al objeto y fin del tratado en cuestión.

Las reservas autorizadas expresamente por el tratado no requieren de una aceptación posterior, a menos que el tratado así lo dispusiera. En los demás supuestos las reservas requieren ser aceptadas, aunque sea de forma implícita.

En los supuestos en que se requiere la aceptación de una reserva, se considerará como aceptada por un Estado cuando éste no haya formulado ninguna objeción a dicha reserva dentro de los 12 meses siguientes a la fecha en que haya sido notificada.

¹⁶, *Idem*.

Ahora bien, los Estados que formulen una reserva que es aceptada por otro u otros Estados se convierten en Estados parte del tratado. Si la reserva es objetada pueden darse dos situaciones:

1. Al objetarse la reserva, ésta no entra en vigor entre el Estado que la formula y el que la objeta; el tratado entra en vigor en su totalidad entre ambas partes.

2. Un Estado objeta la reserva y además manifiesta su intención de que el tratado no entre en vigor. En este caso, el tratado no entra en vigor entre el Estado que formula la reserva y el que la objeta. De esta manera, se da una descomposición de las obligaciones del tratado, con los siguientes resultados:

i. El tratado rige entre el Estado que formula la reserva y el o los que la aceptan con las modificaciones a las disposiciones del tratado objeto de la reserva.

ii. El tratado rige entre el Estado que formula una reserva y el o los que la rechazan, sin tomar en consideración la reserva formulada.

iii. El tratado no rige entre el Estado que formula una reserva y el o los Estados que la rechazan, cuando los Estados que objetan la reserva manifiestan su intención inequívoca de no considerar parte al primer Estado.

iv. El tratado rige en su integridad para el resto de los Estados.

El procedimiento relativo a la formulación de las reservas, el retiro de reservas u objeciones se encuentra regulado en los artículos 22 y 23 de la Convención de Viena.

IV.1.5 ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO Y SU APLICACION PROVISIONAL.

La manifestación del consentimiento de los Estados contratantes no constituye el punto final del proceso de celebración de un tratado. Tal momento final es realmente el de la entrada en vigor, a partir del cual el tratado comienza a obligar a los Estados parte.

El artículo 24 de la Convención de Viena establece:

Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha en que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores.

Así, por ejemplo, la Convención de Viena de 1969 establece que la misma entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión.

El artículo 24 continúa diciendo:

A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.

Debe mencionarse que en el supuesto de que el tratado ya haya entrado en vigor y un Estado desee posteriormente adherirse a él, para este último el tratado entrará en vigor a partir del momento en que manifieste su consentimiento, a menos de que el tratado disponga otra cosa.

Ahora bien, nada impide la aplicación provisional de un tratado antes de su entrada en vigor, como lo establece el artículo 25 de la Convención de Viena, si el tratado así lo dispone o los Estados negociadores lo han convenido de este modo.

Por último, debe tenerse en cuenta que si bien el tratado no obliga a las partes antes de su entrada en vigor, éstas deberán abstenerse de cualquier acto que frustre el objeto y fin del mismo.

IV.1.5.a. OBSERVANCIA Y APLICACION DE LOS TRATADOS.

El principio básico que rige la observancia de los tratados es el enunciado en el artículo 26 de la Convención de Viena

"todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido en buena fe"¹⁷

Esta observancia de los tratados no se verá obstaculizada por el hecho de que existan normas de derecho interno contrarias a los mismos. Los Estados no pueden invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado. Únicamente podrá solicitarse la nulidad relativa de un tratado por oponerse a normas fundamentales de derecho interno, cuando las violaciones sean manifiestas y evidentes.

En cuanto a la aplicación de los tratados, la Convención regula los siguientes aspectos:

1. Aplicación de los tratados en el tiempo. La regla general al respecto es que los tratados no se aplicarán retroactivamente, salvo que las partes del tratado tengan una intención diferente.

2. Aplicación territorial de los tratados. Los tratados se aplicarán en la totalidad del territorio de cada Estado parte, salvo que las partes tengan una intención diferente.

3. Aplicación de tratados sucesivos que contienen disposiciones relativas a la misma materia. Este problema se contempla en el artículo 30 de la Convención, que se refiere a las relaciones jerárquicas entre tratados vigentes, sobre la misma materia, que se apliquen a las mismas partes o a partes deferentes.

¹⁷. *Idem*, pag. 20.

El artículo 30 comienza reconociendo la primacía que tienen las obligaciones contraídas por los Estados miembros de la ONU frente a otras derivadas de distintos tratados.

El párrafo 2 del artículo 30 contempla la situación de un tratado que especifica que está subordinado a uno anterior o posterior, o que no es incompatible con él. En este supuesto, prevalecen las disposiciones del segundo tratado.

Un segundo supuesto considerado en el artículo 30 de la Convención de Viena se da cuando los tratados sobre la misma materia no regulan de forma específica sus relaciones jerárquicas. En esta situación se aplica el principio de que el tratado posterior deroga al anterior, en todas las disposiciones en que sean incompatibles.

Por último, el artículo 30 párrafo 4 contempla la situación de tratados referentes a la misma materia, en que las partes no son las mismas. El problema se resuelve de la siguiente manera:

1. Las relaciones entre Estados que sean parte en ambos tratados se regirán por el tratado posterior en las disposiciones que sean incompatibles con el tratado anterior.
2. Las relaciones entre un Estado que sea parte en un tratado y otro que sea parte en ambos tratados, se regirán por el tratado en que ambos sean parte.

IV.1.6. NULIDAD DE LOS TRATADOS.

Las causas de nulidad son taxativas; por lo tanto, un tratado no puede impugnarse sino por los motivos enumerados en la Convención y recurriendo a los procedimientos que la misma establece.

La Convención distingue entre causales de invalidación y causales de nulidad. Las primeras configuran vicios del consentimiento y pueden invocarse únicamente por la parte afectada. Las causales de invalidación son:

- a) Corrupción del representante.

El artículo 50 de la Convención de Viena establece:

Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado ha sido obtenida mediante corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado negociador, aquel Estado podrá alegar esa corrupción como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado.

El vicio de la corrupción no tiene paralelo en el derecho privado. En rigor, esta causal es innecesaria, ya que la corrupción cae dentro de las conductas fraudulentas: no se trata de

un vicio del consentimiento autónomo sino de uno de los métodos dolosos para obtener el consentimiento de un Estado.

En la corrupción hay ocultación y no revelación por parte de quien ha recibido el soborno.

b) Coacción sobre el representante de un estado

El artículo 51 dispone.

"La manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenida por coacción sobre su representante mediante actos o amenazas dirigidos contra el carecerá de todo efecto jurídico.

Se considera coacción sobre el representante a todas las formas de intimidación de que puede ser objeto un representante, personalmente, y no como órgano del Estado.

Es interesante señalar que si bien se establece una causal de nulidad absoluta, lo que se anula no es el tratado -como ocurre en los casos del artículo 52 y 53- sino la manifestación del consentimiento. siempre que se obtenga mediante coacción y cuando se haya empleado violencia sólo contra una de las partes y no contra los demás.

c) Coacción sobre el Estado por la amenaza o el uso de la fuerza.

El artículo 52 establece:

Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas".

En el derecho internacional clásico la guerra era un medio permitido de autotutela jurídica; no es sino hasta el tratado Briand Kellogg cuando se prohíbe el uso de la fuerza como medio para la solución de conflictos o como recurso contra la integridad e independencia de cualquier Estado.

El principio del no uso de fuerza armada constituye actualmente un principio básico de la organización de las Naciones Unidas y se ha configurado en norma de ius cogens.

El artículo 52 establece como sanción una nulidad no subsanable y susceptible de ser planteada por cualquier Estado interesado, aunque no haya sido víctima de coacción. La redacción del artículo es tan amplia que cubre incluso la posibilidad de que el tratado sea nulo aun cuando la fuerza no se haya dirigido contra un Estado parte del acuerdo, como sucedió en el caso del Tratado de Munich, que se obtuvo mediante la amenaza de la fuerza contra Checoslovaquia aunque ésta no fue técnicamente parte del acuerdo.

IV.2 LOS ACTOS UNILATERALES DE LOS ESTADOS.

En principio pueden clasificarse en dependientes y autónomos. Los primeros sólo producen efectos jurídicos cuando son realizados en relación con otros actos, unilaterales o multilaterales. Así, por ejemplo, el elemento material de la costumbre: es decir, la práctica reiterada, puede estar formada por una serie de actos unilaterales dependientes. Otros ejemplos se encuentran en el área de tratados, como los actos de manifestación de voluntad (adhesión, firma, ratificación, reservas)

Los autónomos producen efectos jurídicos obligatorios y para su existencia no requieren de otro acto unilateral ni multilateral aunque deben, para producir efectos jurídicos obligatorios, cumplir ciertos requisitos de fondo, forma y capacidad.

En cuanto a la capacidad, se requiere que el acto emane de un órgano competente del Estado en el plano internacional. Al respecto, debe tenerse en cuenta el artículo 7 de la Convención de Viena, que reconoce la competencia del jefe de Estado y del ministro de Relaciones Exteriores para la celebración de un tratado. De igual forma, resulta lógico que dichos funcionarios puedan comprometer a su Estado mediante un acto unilateral.

Por lo que se refiere a la forma que debe revestir el acto unilateral, no se exige ninguna en particular: basta que la manifestación de la voluntad sea clara. Así, en el Asunto de los Ensayos Nucleares la sentencia del tribunal de la Haya establece:

"Una declaración, sea verbal o escrita, no implica diferencia esencial... La forma no es decisiva"

En lo que concierne al fondo, es primordial que el Estado del que emana el acto unilateral desee realmente comprometerse. Esta intención confiere a la declaración el carácter de compromiso jurídico.

IV.3. NATURALEZA JURIDICA DEL CREDITO CONTINGENTE

La forma en que se materializa jurídicamente el crédito contingente constituye toda una innovación de los expertos del Fondo, a quienes no se les puede acusar de falta de creatividad. El otorgamiento de un crédito contingente se descompone en tres fases:

1) Negociaciones entre las autoridades del Fondo y los funcionarios del gobierno solicitante en orden a la política económica que el Estado deberá poner en práctica durante el lapso que cubra el acuerdo. Se trata de los tristemente célebres "programas de ajuste" impuestos por el FMI, empeñado en reducir la inflación restringiendo drásticamente la demanda y abriendo las economías de los países subdesarrollados al mercado mundial. Las medidas de política económica recomendadas para obtener tales propósitos son demasiado conocidas para insistir en ellas: liberación de precios, control de salarios, reducción del gasto público, retracción del rol del Estado en la economía, reducción de la masa monetaria, alza de las tasas de interés, eliminación de los subsidios, rebaja sustancial de los aranceles, mejoramiento del "clima de inversión" para las empresas extranjeras, etc.

Aunque los resultados de tales medidas no han contribuido al control de la inflación, el FMI ha persistido en los mismos, con pequeñas adaptaciones en algunos casos que no alteran el contenido neoliberal del programa.

2) Una vez que las partes llegan a lo que eufemísticamente pudiéramos llamar un "acuerdo condicionado", ya que sólo se sigue adelante en el procedimiento si el solicitante accede a las condiciones impuestas por el Fondo, las autoridades del país que aspira a obtener el crédito dirigen al Director Gerente del FMI una carta en la que exponen en forma detallada la política económica que se proponen llevar a cabo durante el tiempo que esté vigente el acuerdo. Lo original de este procedimiento es visible. El documento al que hago referencia, se llama "carta intención" por las autoridades del Fondo, intenta aparecer como una decisión unilateral y soberana del gobierno que solicita el crédito, ya que ni siquiera menciona jamás las arduas negociaciones (o tal vez sería más propio hablar de imposiciones) que han antecedido al delinear el programa económico.

El propósito de esta nada sutil maniobra es claro. Por una parte, se trata de ocultar el rol decisivo que ha jugado el FMI en la determinación de la política nacional para acallar las eventuales críticas de los partidos de oposición por esta renuncia a una de las facultades soberanas del Estado. Por la otra, se trata de disfrazar el condicionamiento que no está establecido en el Convenio del Fondo y que, como vimos es contrario al Derecho Internacional.

3) Una vez que el FMI ha recibido la carta intención y ha aprobado su contenido, procede a adoptar el acuerdo de crédito que dará acceso al país miembro a la cantidad acordada. Naturalmente, dicho acuerdo sólo se adoptará si las negociaciones de la primera

fase han sido exitosas y se reflejan fielmente en la carta intención. El acuerdo del FMI hace referencia a la carta intención alabando la iniciativa y buena disposición soberana del país solicitante para adoptar una política económica apropiada, fija la cantidad del crédito, los plazos de recompra, las cuotas en las que se fraccionará las situaciones en las que se podrá suspender el acceso del solicitante al crédito, etc.

IV.4. RAZONES POR LAS QUE SE CONSIDERA AL CREDITO CONTINGENTE COMO UN TRATADO.

Las autoridades del FMI no se han hecho mayores problemas para determinar la naturaleza jurídica de este acuerdo. No se trata, afirman, de un tratado internacional sino de una forma *sui generis* que adopta una acción ejecutiva basada en el Convenio Constitutivo. Como lo sostiene Joseph Gold, el principal experto jurídico del FMI, no cabe dudar que el acuerdo de crédito contingente sea otra cosa que el ejercicio por el Fondo de su facultad para permitir el uso de sus recursos y que constituya un acuerdo internacional independiente. Pero en ningún caso sostiene este autor, estamos en presencia de un tratado internacional, ya que su carácter obligatorio emana del Convenio. Se trata, en todo caso, de una figura jurídica de naturaleza *sui generis*.¹⁸

El denodado empeño puesto por los representantes del FMI por ocultar la real naturaleza jurídica del acuerdo contingente ha dado excelentes resultados. En general, los críticos de los programas de ajuste y sus secuelas de desempleo, miseria generalizada, reducción del poder adquisitivo de los salarios, desnacionalización económica y pérdida de la soberanía no se han preocupado mucho de lo que aparentemente es un problema técnico y que, sin embargo, tiene una insospechada proyección política: la correcta calificación jurídica de los acuerdos contingentes. Uno de los puntos más débiles de la condicionalidad ha permanecido, de este modo, oculto a los ojos de los cada día más numerosos y convencidos detractores del FMI: la austeridad impuesta y los programas de ajuste. Poner al descubierto los interesados errores jurídicos de la tesis oficial del Fondo sobre este punto es, a mi juicio, una tarea urgente y necesaria.

Por las razones que a continuación expondre, sostengo que el acuerdo de crédito contingente es un tratado suscrito entre un organismo internacional -el FMI- y un Estado que

¹⁸ Gold, Joseph, *El FMI y el Derecho Internacional*, FMI, Washington, D.C. 1967.

solicita el crédito. Algunas de las más importantes implicaciones de esta conclusión son las siguientes:

A. Los acuerdos stand by son tratados nulos porque violan el principio de soberanía estatal en materia de política económica y social. En efecto, si ni siquiera la ONU puede inmiscuirse en la determinación de tan importantes temas a nivel de los Estados miembros, mucho menos puede hacerlo el FMI, cuyo convenio no contempla tal posibilidad, la que fue expresamente desechada en la conferencia de Bretton Woods.

B. Los dos documentos que constituyen el tratado que plasma jurídicamente el crédito contingente, esto es, la carta intención y el acuerdo posterior del Fondo, deben ser sometidos a aprobación parlamentaria previa en los países en que ellos es exigido por su derecho interno. ello supone introducir un factor de democratización en el hermético mundo de la gestión financiera, que aparece como reservado a un pequeño número de tecnócratas aparentemente diestros en finanzas internacionales, pero completamente indiferentes a los graves efectos económico-sociales que producen los paquetes de ajuste en los pueblos latinoamericanos.

Los dos hechos señalados, y en particular el último, pudieran explicar la singular pasividad de un buen número de gobiernos latinoamericanos que han suscrito y siguen suscribiendo acuerdos contingentes condicionados sobre los cuales o no informan a sus pueblos, o informan tardíamente y a medias, publicando las cartas intención una vez que el crédito ha sido otorgado y las condiciones han sido impuestas, reservando en todo caso las condiciones más onerosas para un acuerdo anexo de carácter secreto, mal llamado memorándum técnico de entendimiento.

Lo anterior no sería posible si se le diera a estos instrumentos la tramitación de un tratado. Formalmente, sobran razones jurídicas para calificarlo como tal. Y desde el punto de vista del contenido, no cabe duda que se trata de un acuerdo cuya aplicación compromete seriamente la soberanía nacional, afectando los intereses de las mayorías. El debate nacional se impone como una necesidad del ejercicio democrático antes de comprometer a la sociedad al cumplimiento de un programa económico de vastos alcances para cuya elaboración no han sido consultados ninguno de los sectores sociales más importantes de cada país.

La correcta calificación jurídica del acuerdo de crédito contingente readquiere, de esta manera, su real importancia. Las razones que abonan la tesis de que estamos en presencia de un tratado son las siguientes:

1) La Convención de Viena sobre Derecho de los tratados define a este instrumento jurídico como "un acuerdo celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos"¹⁹

2) Aunque dicha definición no contempla los tratados suscritos entre organizaciones internacionales y Estados, ha existido amplio consenso en la doctrina sobre la validez de tales acuerdos. Tal premisa se consolidó tras el fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia en el caso de *Africa Sud Occidental*, en 1962, que reconoció la existencia de tratados suscritos entre organizaciones internacionales y Estados

3) Tras varios años de trabajo en la Comisión de Derecho Internacional, se suscribió en marzo de 1986 la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Dicha Convención define los tratados de esta clase como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre un Estado y una organización internacional y regido por el Derecho Internacional.²⁰

4) Los acuerdos sobre créditos contingentes condicionados no sólo no están contemplados en el Convenio Constitutivo del FMI, sino que ya hemos visto que la condicionalidad fue explícitamente rechazada en la Conferencia que elaboró dicho Convenio, sin que se le hayan introducido reformas sobre el particular a este texto legal.

5) Por lo anterior, no puede sostenerse que el crédito contingente y el programa económico que impone el Fondo como condición para otorgarlo sean concedidos haciendo uso de las facultades que el Convenio otorga al Fondo.

¹⁹. Székely, Alberto. "Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público", UNAM, México, 1981, Vol. I, p. 188.

²⁰. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales. Naciones Unidas, Asamblea General, A/Conf/29/15, 20 de marzo de 1986.

6) La única forma posible de subsanar ese inconveniente es la celebración de un nuevo acuerdo independiente entre el FMI y el país solicitante. Dicho acuerdo es un tratado, ya que se celebra por escrito entre una organización internacional y un Estado, debe ser regido necesariamente por el Derecho Internacional y consta de dos instrumentos conexos entre sí: la carta intención y el acuerdo interno del Fondo.

Como partes de un tratado, ambos instrumentos deberían ser sometidos a la aprobación parlamentaria antes de su ratificación y entrada en vigor, independientemente de su anulabilidad por ser contrarios al Derecho Internacional.

CAPITULO V

ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE MEXICO Y SU RELACION CON EL FMI

El endeudamiento externo de México. es sin duda uno de los problemas económicos y políticos mas acuciante de la actualidad

Hoy se reconoce que el servicio de la deuda externa es el obstáculo principal que impide el crecimiento económico de México y de otros países endeudados del Tercer Mundo, y que su cumplimiento en las condiciones de ajuste económico pactadas desde 1982 con el FMI y la banca internacional es uno de los factores más importantes, junto a otros, que determinan los desequilibrios y problemas económicos más graves de la economía mexicana: el estancamiento de las actividades productivas; la caída sustancial de la tasa de inversión, el empleo y los salarios; la inflación, los desequilibrios externo y presupuestal; las devaluaciones recurrentes, etc.

La transferencia neta de recurso al exterior que está presente en México y América Latina desde 1982 es la traba principal al crecimiento económico y a la posibilidad de recuperar y mejorar los niveles de vida de la población mexicana.

Los recurrentes programas de renegociación efectuados desde entonces han resultado incapaces de resolver los problemas de los países endeudados, aunque han sido muy eficaces en integrar sus economías crecientemente a los Estados Unidos y en asegurar el pago de los intereses a los bancos acreedores.

Para hacer frente a la enorme sangría de recursos que representa la transferencia, desde hace varios años diversos analistas y organizaciones políticas y sociales de México y otros países de América Latina han planteado la cancelación de la deuda como única solución de largo plazo

En las elecciones presidenciales de 1988 las fuerzas políticas agrupadas en torno a la candidatura del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas insistieron en la necesidad de suspender el pago del servicio de la deuda como condición básica para recuperar la soberanía económica y reorientar el desarrollo económico y social del país sobre nuevas bases.

El expresidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, planteó desde su campaña la conveniencia de recuperar la capacidad de crecimiento de la economía. Para ello propuso un nuevo esquema para el pago del servicio de la deuda basado en la reducción del principal, la disminución de los intereses y la obtención de nuevos préstamos. Apoyándose en buena medida en la propuesta mexicana y teniendo en consideración el rol estratégico

que el gobierno de los Estados Unidos asigna a nuestro país, el Secretario del Tesoro de este país, Nicholas Brady, propuso un nuevo plan encaminado a enfrentar el problema de la deuda.

A diferencia del Plan Baker que propugnaba lograr la recuperación de las economías endeudadas mediante la concesión de nuevos créditos, el Plan Brady introduce como elemento novedoso la necesidad de reducir el principal de la deuda. Aunque no se han manejado montos concretos para apoyar las operaciones de reducción de la deuda, el Plan propone una rebaja de entre 20% y 30% del principal.

Si bien el Plan Brady propone nuevos mecanismos en cuanto al tratamiento de la deuda, no implica una ruptura con el Plan Baker en lo que se refiere a la estrategia económica que aplican los países endeudados, en el marco de las políticas neoliberales en boga. Antes al contrario, la condición principal que los países deben llenar para lograr acuerdos de renegociación dentro del marco del Plan Brady, es el reforzamiento de esa estrategia, lo que implica la continuación del ajuste económico, la apertura comercial y de los servicios, la privatización del sector paraestatal y la orientación de la producción hacia el mercado exterior.

No obstante que el Plan Brady representa un avance respecto a propuestas anteriores, resulta totalmente insuficiente para abrir nuevos cauces al crecimiento económico y la reproducción del capital. Dadas las presiones que vive el sector externo de la economía mexicana, una reducción de entre el 20% y el 30% no liberaría recursos suficientes para impulsar la inversión productiva pues se consumiría en compensar el déficit en cuenta corriente y en financiar la fuga de capitales, siempre presente en condiciones de incertidumbre como las actuales.

La problemática actual no consiste solamente en recuperar la capacidad de crecimiento de la economía, sino en impulsar una nueva estrategia del desarrollo que borre los nefastos efectos de la estrategia neoliberal y que se finque en la reconquista de la soberanía económica, el fortalecimiento del mercado interno y la redistribución del ingreso nacional. Ello reclama una verdadera y profunda democratización de la vida política y social de nuestro país

V.1 LA RENEGOCIACION Y EL DESENVOLVIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO

No intentaré en este trabajo abordar en detalle el análisis de las causas del endeudamiento externo, sólo enfatizaré algunas cuestiones que en mi opinión resultan esenciales para entender la "crisis de la deuda" y los programas de renegociación que a partir de 1982 se han aplicado en México y en un alto número de países del Tercer Mundo

El problema principal del endeudamiento externo es que no se transforma en inversión productiva debido a que una parte importante de ese fondo de acumulación generado interiormente se traslada al exterior por la vía del intercambio comercial desfavorable, la desarticulación industrial (resultado de la carencia de un sistema productivo coherente, integrado y autónomo) y los pagos de la inversión extranjera, o se utiliza en forma improductiva en el interior de nuestro país ²¹

En el endeudamiento externo de América Latina y de México han intervenido un conjunto de factores estructurales y de coyuntura, tanto nacionales como internacionales. Por encima de la multiplicidad de factores concretos y las especificidades de cada país y periodo, destacan las siguientes causales básicas:

1) El déficit fiscal del Estado, que es resultado no tanto de una ineficiente gestión del aparato económico estatal, sino de la creciente inserción de éste en el proceso de reproducción de capital, de la existencia de un régimen incapaz de movilizar la plusvalía social y del papel subsidiador de las empresas paraestatales en relación al capital privado y, sobretodo, en relación a los grupos monopolistas privados, nacionales y extranjeros.

2) La tendencia estructural al desequilibrio externo ligada a la existencia de relaciones de intercambio desfavorable en el comercio exterior, la desarticulación y extroversión del sistema productivo y la sustracción de excedente por parte del capital extranjero.

El endeudamiento externo debe ser visto como un procedimiento de regulación económica.

En un primer momento la deuda externa fue uno de los principales procedimientos de regulación que estimularon el crecimiento económico de México e hicieron posible la reproducción ampliada del capital en el largo plazo. En un segundo momento, cuando el sistema de regulación resultó incapaz de contrarrestar eficazmente las contradicciones, la deuda externa dejó de ser un estímulo al crecimiento de las fuerzas productivas, para convertirse, como sucede en la actualidad, en una de las principales trabas de la reproducción.

²¹ Esta tesis fue sustentada desde los años cincuenta por el economista de los Estados Unidos Paul Baran, *La economía política del crecimiento, México, 1959. Fondo de Cultura Económica.*

En síntesis el endeudamiento externo está ligado a causas nacionales e internacionales de orden estructural y tiene una vinculación estrecha con la crisis de largo plazo que afecta al capitalismo desde finales de los años sesenta. Está relacionado al avance sustancial del proceso de internacionalización habido desde la segunda posguerra y que ha implicado para los países del Tercer Mundo un reforzamiento de los lazos de dependencia estructural que los atan a los países desarrollados, pues a través del crédito se han intimado cada vez más -también en el plano de la producción- los intereses del capital financiero transnacional, las burguesías internas y los estados nacionales, los cuales a estas horas ven amenazada su soberanía económica y política y su capacidad para emprender estrategias del desarrollo más autónomas y propias.

V.1.2 LAS FASES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA DE 1950 A 1988.

El endeudamiento externo hasta 1988 de México y probablemente el de otros países de América Latina paso por tres grandes etapas:

A. De 1950 a comienzo de los años sesenta.

B. De comienzo de los setentas a 1982

C. De 1982 a 1988.

Me parece una periodización pertinente, pues marca las principales quiebras del proceso histórico del endeudamiento externo y su relación con el proceso de reproducción del capital.

La primera etapa coincide con el periodo largo del auge de la posguerra en la cual se da un proceso estable de acumulación de capital.

Las dos últimas etapas coinciden con el estallamiento y desarrollo de la crisis estructural. Sin embargo, la segunda etapa está ligada a una fase inflacionaria y de apertura de las economías en la que el crédito externo fluye hacia los países del tercer Mundo y coadyuva a mantener el dinamismo de sus economías, aunque una parte creciente del endeudamiento neto se utiliza para financiar el pago de los intereses. En cambio la tercera etapa está asociada a una fase deflacionaria de la crisis estructural en la que los países deudores se muestran incapaces de solventar sus compromisos y el flujo de crédito externo se interrumpe. Esta etapa sería la llamada "crisis de la deuda externa.

A) En la primera etapa, el endeudamiento externo es un factor de estímulo al crecimiento económico y no existen problemas serios para cubrir su servicio. La deuda es

fundamentalmente pública tanto en su origen (organismos multilaterales) como en su utilización. En el mayor peso relativo de los organismos multilaterales influyó la escasez relativa de los recursos en los bancos internacionales, los cuales se enfocaron principalmente a la reconstrucción de la economía de los países desarrollados.

El crecimiento económico se da en un marco de estabilidad relativa de precios (tasas de inflación inferiores al 3 por ciento) y de estabilidad cambiaria (después de la devaluación de 1954 se conserva un tipo de cambio estable de 12.50 pesos en relación con el dólar). Con un fuerte apoyo de la banca central, se desarrolla en forma relativamente dinámica el mercado interno de dinero y capitales. lo que da lugar a una expansión muy rápida de la banca privada mexicana, la cual alcanza elevados niveles de concentración y centralización del capital y comienza a actuar internacionalmente con antelación respecto de otros países latinoamericanos. Se desarrolla, asimismo, la banca estatal de desarrollo. No obstante el dinamismo del sistema financiero interno, el peso del endeudamiento externo en el financiamiento del gasto público es creciente. Mientras en 1942 el financiamiento externo representa el 12.5 por ciento de la inversión pública, en 1970 fue del 25.3 por ciento.²²

En esta primera etapa si bien siempre estuvieron presentes el desequilibrio comercial y el déficit fiscal del Estado, se mantuvieron en límites manejables. A diferencia de otros países latinoamericanos del Cono Sur, México no firma en este periodo ningún programa de estabilización con el FMI.

B) La segunda etapa (1968-1982) coincide, como se dijo arriba, con la primera fase de la crisis de largo plazo del capitalismo que se inicia a finales de los años sesenta y persiste hasta nuestros días. En el caso de México la crisis no se manifiesta en la esfera productiva hasta el receso de 1976-1977, con posterioridad a la recesión de 1974-1975 de los países desarrollados. Sin embargo, en el periodo 1968-1975 se acumulan y acrecientan un conjunto de contradicciones. Se inicia un proceso inflacionario de cierta importancia con tasas anuales de dos dígitos, se agudizan el desequilibrio externo y la crisis fiscal del Estado y el mercado financiero interno deja de crecer a tasas satisfactorias. Ante el fracaso del gobierno de Luis Echeverría para introducir cambios en la estrategia de las exportaciones, se recurre, a partir de 1973, crecientemente al endeudamiento externo como única fórmula para mantener tasas de crecimiento positivas, aunque inferiores a la tasa histórica.

Aunque la deuda permitía aún liberar recursos para impulsar el proceso de acumulación, se usaba cada vez más para pagar deudas anteriores.

²² *La deuda pública externa de México, Centro de Información y Estudios Nacionales, México, Entrega núm. 171, febrero de 1986, p.3.*

En 1976-1977 se combina el estallido de una recesión (primera que vivía el país desde la posguerra) con un desequilibrio comercial incontrolable, que provoca la devaluación del peso, acelera la fuga de capitales y lleva a la firma del primer acuerdo con el FMI en 1977.

Un segundo momento de esta segunda etapa lo constituye el llamado "auge petrolero de 1978-1981", en el cual el gobierno mexicano decidió reanudar el crecimiento económico mediante la producción y exportación de petróleo bajo la idea de que los precios internacionales se mantendrían a la alza. El ingreso de divisas que traerían las ventas externas del petróleo permitiría convertir al país en una potencia industrial intermedia y sería un mecanismo eficaz para eliminar el desequilibrio externo y resolver los problemas sociales acumulados.

Bajo esa base, se abandonaron las limitaciones que el acuerdo de 1977 imponía al endeudamiento externo. Dicho abandono, cabe mencionarlo, no se dio en contra de los deseos de la banca transnacional y del FMI, sino, por el contrario, se puede decir que los funcionarios de la banca transnacional se tropezaban en las oficinas financieras del gobierno ofreciendo créditos, en un momento en el cual había exceso de capital-dinero de préstamo y tasas de interés negativas, lo que hacía pensar que endeudarse era un buen negocio.

En el periodo 1978-1981 el endeudamiento neto fue de 43 600 millones de dólares, casi el triple de los 18 200 millones contratados durante los cuatro años previos. Tal contratación representaba el 62.5 por ciento de la deuda total acumulada de 69 700 millones. una buena proporción de los créditos fueron de corto plazo, lo que afectó de manera negativa el perfil de la deuda.

Durante el auge petrolero el país logró tasas de crecimiento superiores al promedio histórico y se llevaron adelante numerosas inversiones, sobre todo para desarrollar el sector petrolero y la base energética.

Sin embargo, los desequilibrios de orden estructural (la inflación, el déficit fiscal del Estado, el desequilibrio externo, las limitaciones del sistema financiero interno, etcétera) no sólo no se resolvieron sino que se fueron agudizando con el auge. El endeudamiento fue el soporte del crecimiento; no obstante, el servicio de la deuda se convirtió en una pesada carga para continuar la acumulación en condiciones estables.

El proceso llevó en 1982 a una profundización de la crisis estructural y a una nueva recesión, cíclica más severa que la de 1976-1977, combinada con una inflación de más de 100 por ciento, una devaluación del peso de cerca del 250 por ciento, una incontrolable fuga de capitales y una crisis financiera que conmovió el sistema financiero internacional. Se

presentaron síntomas de crisis política con pugnas abiertas entre el gobierno y un grupo amplio de poderosos empresarios privados

C) La tercera etapa del endeudamiento externo se inicia en 1982, con el estallamiento de la llamada "crisis de la deuda externa" al declararse México, como después lo harían otros países de América Latina, incapaz de solventar los compromisos de su abultada deuda externa.

La tercera etapa está inscrita en el tránsito de la crisis estructural de los países capitalistas a una fase de deflacionaria caracterizada, entre otros rasgos por: el crecimiento lento de los países desarrollados; el estancamiento de la mayoría de los países del Tercer Mundo; el desplome de los precios de ciertos productos, sobre todo de las materias primas; la contracción del crecimiento del comercio internacional, la fragilidad creciente de los sistemas financieros; la contracción de los flujos de inversión extranjera directa y de crédito externo; y la mayor propensión a crisis bursátiles y financieras.

El proceso deflacionario avanza en forma contradictoria y de manera distinta a como se presentó en la crisis de los años treinta, tanto porque el sistema de regulación monopolista estatal, que si bien entró en crisis aún se encuentra vigente, frena las tendencias deflacionarias, como porque los gobiernos de los países desarrollados, no obstante que alientan el desenvolvimiento de algunos procesos deflacionarios como la baja de las materias primas, tratan de evitar a toda costa que se precipite una crisis financiera internacional y que ésta desemboque en una depresión semejante a la de 1929. La experiencia del crac bursátil de octubre de 1987 es ilustrativa de cómo el capitalismo cuenta ahora con diversos mecanismos de última instancia. Estos si bien no pudieron impedir el estallamiento del crac, si evitaron que éste se convirtiera en una crisis financiera generalizada y se produjeran corridas de depósitos en los bancos y suspensiones masivas de pagos

La crisis de la deuda externa de los países del Tercer Mundo sería, así, un aspecto de la fragilidad creciente del sistema financiero internacional, la cual a su vez, sería una de las varias tendencias en la que se manifiesta el avance de las tendencias deflacionarias y de restablecimiento de una mayor proporcionalidad entre el sector financiero y el sector productivo de la economía.

La nueva etapa del endeudamiento internacional estaría caracterizada por la contracción brusca de los créditos externos al Tercer Mundo. Los escasos créditos que reciben los países endeudados dejan prácticamente de servir como instrumento de fomento

de la producción y de la inversión, para servir de manera principal como mecanismo para garantizar el pago del servicio de la deuda y, sobre todo, los intereses de la misma.

La lógica de los paquetes de renegociación de la deuda y las políticas de ajuste pasaría a responder, esencialmente, a la necesidad de evitar que la "crisis de la deuda" se convirtiera en una crisis del sistema financiero internacional y en garantizar la valorización del capital de los bancos transnacionales. De allí la necesidad de forzar a los países endeudados a obtener superávit en la balanza comercial, situación presente desde 1982 que ha convertido a México y América Latina en "exportadores netos de capital"

Así fue como se instauró en esta etapa lo que el Prof. Gerard De Bernis ha llamado el "modelo de la usura" que coloca a nuestros países en la condición del campesino atado al usurero:

"El campesino endeudado no es lanzado a la prisión, pues eso sería contrario a los intereses del usurero, muy pro el contrario, cada año el usurero deja al campesino endeudado algo para vivir y trabajar su tierra, pero como la cosecha es insuficiente para poder permitir el reembolso de la deuda, todo comienza de nuevo... Poco importa al usurero que la deuda se acreciente, lo esencial es que el campesino produzca cada año más que lo que sea necesario para su consumo. La diferencia constituye el ingreso del usurero. Todo lo demás es para mantener la relación social y culpabilizar al campesino" ²³

La tercera etapa del endeudamiento coincide además con la consolidación de un proceso de reestructuración del sistema productivo de México orientado a la exportación de manufacturas, la mayor apertura al capital extranjero y la creciente liberalización interna y externa de la economía. ²⁴

La incapacidad para pagar el servicio de la deuda a principios de los años 80's se volvió un fenómeno generalizado en América Latina y en algunos otros países del Tercer Mundo y otras áreas con altos índices de endeudamiento. En el periodo 1975-1983 se llevaron a cabo 84 programas de renegociación; de 34 países que refinanciaron su deuda desde 1975. 27 lo hicieron en 1983. ²⁵

En el caso mexicano se puede hablar de cinco etapas de proceso renegociador antes del gobierno del Salinas de Gortari:

-1977, cuando se firma la Primera Carta de Intención con el FMI

²³ Gerard De Bernis y M. Byé, *Relations économiques internationales*, Paris, 1987, 5ª Edición, Dalloz, p. 1146.

²⁴ Arturo Guillén, "Crisis, Industria y reestructuración del sistema productivo", *Problemas de la economía mexicana*, Editorial Nueve Tiempo, México 1986, p. 86.

²⁵ Citado por Abel Beltrán del Río y Lawrence Klein, "El problema mundial de la deuda: ¿existe una solución?" *Comercio Exterior*, México, Vol. 34, Núm. 10, 1984, p. 931.

- 1982 programa de rescate de corto plazo y acuerdo con el FMI, posterior a la crisis de agosto
- 1984. acuerdo de recalendarización a más largo plazo (multianual) del servicio de la deuda con la banca transnacional.
- 1986. nuevo acuerdo con el FMI y nuevo programa de rescate.
- 1987 a 1988. búsqueda de nuevos instrumentos para aligerar el peso de la deuda externa

V.2.a ACUERDO DE 1977

En 1977, ante la agudización de los desequilibrios estructurales (inflación del 30 por ciento anual, déficit financiero del sector público del 8 por ciento, 3 680 millones de déficit de cuenta corriente) y la fuga de capitales -la cual adquirió niveles importantes por primera vez en la década- se decretó una devaluación del peso de más del 100 por ciento en relación al dólar.

En este contexto, en la coyuntura del relevo presidencial se firmó un acuerdo de contingencia con el FMI. Dicho Acuerdo no fue presentado a la opinión pública. Es poco lo que se conoce sobre el mismo. Sin embargo, entre sus principales elementos se encontraban los siguientes: limitar el endeudamiento público neto a un máximo de 3 mil millones de dólares; liberalizar el comercio exterior del país; reducir el crecimiento del medio circulante, restringir el gasto público y el crecimiento del sector paraestatal.

Como condicionante del Acuerdo se comenzó a aplicar una política salarial que establecía la fijación de lopes salariales por abajo de los incrementos promedios de los precios, política que se mantuvo a lo largo de todo el sexenio de López Portillo. A partir de entonces comenzó el proceso de deterioro de los ingresos reales de la mayoría de los asalariados y otros grupos populares.

El acuerdo de contingencia de 1977 no fue en sentido estricto, un acuerdo de renegociación de la deuda como lo que se comenzarían a aplicar en forma generalizada desde 1982, sino más bien un programa de estabilización "clásico" originado por la agudización de los desequilibrios fiscal y externo, los que llevaron, a su vez, a una crisis cambiaria y a la consiguiente devaluación del tipo de cambio. México se incorporó desde entonces al mundo de las tasas de cambio flotantes. Sin embargo, el servicio de la deuda se siguió cubriendo en las condiciones pactadas originalmente.

V.2.b LOS RELAMPAGOS DE AGOSTO DE 1982

México vivió durante 1978-1981 uno de los periodos de mayor crecimiento económico de su historia. Basado en los descubrimientos de ricos campos petroleros en el Sureste del país, el gobierno levó adelante una política expansionista fundada en el crecimiento del gasto público y apoyada en un endeudamiento externo masivo. En dicho periodo el endeudamiento neto acumulado fue de 43 600 millones de dólares, más del doble de lo contratado en los ocho años previos.

Se partía del supuesto de que ante un mercado petrolero con precios al alza y dada la existencia de recursos disponibles en manos de la banca transnacional con tasas de interés reales accesibles, era posible lograr el crecimiento sostenido de la economía y llevar la industrialización a una fase más avanzada teniendo como eje la producción petrolera. El petróleo, se creía aportaría las divisas necesarias para cubrir el servicio de la deuda externa y eliminar el "estrangulamiento externo". México pues, se disponía a "administrar la abundancia", célebre frase del presidente López Portillo.

Las contradicciones entre los empresarios privados y el Estado fueron "resanadas" por el auge petrolero, pues la política salarial restrictiva creaba condiciones muy favorables para restablecer los márgenes de ganancia en un contexto de expansión de los mercados. No obstante la adopción de un tipo de cambio flotante se mantuvo una política de sobrevaluación de peso, en la medida en que la inflación interna rebasaba el ritmo de depreciación de la moneda. Esta política permitió elevar la tasa de ganancia ya que abarataba las importaciones de bienes intermedios y de capital necesarios para sostener la expansión. Igualmente alentó la importación de alimentos (abaratamiento de la fuerza de trabajo) e impulsó la entrada de bienes de consumo de lujo.

Mientras tanto los desequilibrios estructurales se fueron acentuando sin que se les prestara la debida importancia. Eran -se creía- los residuos de la crisis anterior, que el auge petrolero se encargaría de ir borrando. La inflación se mantuvo en niveles relativamente altos, el desequilibrio comercial y en cuenta corriente y el déficit fiscal aumentaron de manera persistente dejando ver sus raíces estructurales y la imposibilidad de mantener un crecimiento sostenido.

La economía se petrolizó rápidamente. Las exportaciones de petróleo pasaron del 0.8% del total en 1974 al 71.3 por ciento en 1981. Por su parte el fisco comenzó a descansar crecientemente en los impuestos provenientes de las exportaciones petroleras.

Bastó la primera baja importante del precio de petróleo a mediados de 1981 para que el castillo de naipes del auge, y el crédito se viniera abajo. El gobierno reaccionó bombeando aún más la máquina del crédito para mantener el tipo de cambio, frenar la fuga de capitales y cubrir el servicio de la deuda. Esta política fue respaldada en un principio por el FMI y la banca transnacional. Los créditos a corto plazo se pusieron en el orden del día.

En agosto de 1982, sucedió lo inevitable. Exhaustas las reservas monetarias e incontenible la fuga de capitales a pesar y en buena medida acicateada por la devaluación cerca de febrero. México se declaró en agosto incapaz de cubrir el servicio de su deuda externa, desatando lo que pudo haber sido una crisis financiera internacional.

El proceso de renegociación con el FMI duró aproximadamente un año. El acuerdo de "rescate" se firmó el 20 de agosto de 1983. Consistió en la reestructuración de la deuda pública con vencimientos entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984. Involucró la renegociación de 20 mil millones de dólares, aproximadamente un cuarto de la deuda acumulada hasta el momento en que estalló la crisis. Implicó un crédito "jumbo" de 5 mil millones de dólares con la banca transnacional, uno de contingencia con el FMI de 3 años por 4 500 millones y nuevos créditos por parte de la banca multilateral (Banco Mundial y BID) por 2 000 millones.

Las condiciones fueron sumamente gravosas en términos de plazos, tasas de interés y comisiones.²⁶

La renegociación involucró también la reestructuración de la deuda externa privada. Como se sabe ésta era muy elevada y una de las más altas de América Latina. En 1981 llegó a 20 mil millones de dólares, incluyendo la deuda de la banca privada, ahora nacionalizada. Dicha deuda representaba alrededor del 30 por ciento de la deuda total externa de México y una alta proporción de la misma estaba contratada a corto plazo. Las tasas de interés fueron, por lo general, más altas que en el caso de los créditos contratados por el sector público.

El acuerdo con el FMI, implicó la puesta en marcha de una política neoliberal que se expresó nitidamente en el PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) y en el Plan Nacional de Desarrollo. Los ejes de la política de ajuste han sido: la reducción del gasto público del Estado, la introducción de ajustes a los precios y tarifas del sector público, el aumento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la

²⁶ La renegociación no ha sido un mal negocio para la banca transnacional; se calcula que las nueve bancas más grandes de los Estados Unidos obtuvieron utilidades en exceso de entre 70 y 130 millones de dólares como resultado de las renegociaciones con el Tercer Mundo.

liberación de precios internos y la fijación de una tasa de cambio flexible orientada e impulsar las exportaciones y frenar las importaciones

Al momento del acuerdo de 1983 tanto el gobierno mexicano como los acreedores estaban convencidos de la bondad de la renegociación y de la capacidad del programa de ajuste para restablecer la salud económica de México. La revista inglesa "The economist" señaló

"En ningún otro país, ni siquiera en la Alemania de Weimar, se ha insluido tan radicalmente un programa tan rápido, tan libre que haya tenido tan inmediato éxito como en México".²⁷

Se creía que en un lapso corto, el país retomaría la senda del crecimiento. En el PIRE se establecían plazos; se afirmaba, concretamente: "La recuperación tomará tiempo, los próximos dos años".²⁸

La verdad es que el acuerdo apenas significaba un respiro momentáneo. Aunque implicaba que la banca y el FMI iban tomando conciencia de que el principal de la deuda era impagable en las condiciones originalmente pactadas, aseguraba el pago de los intereses (elemento esencial para la valorización de los capitales prestados) a la vez que proporcionaba a los bancos rentas extraordinarias por la vía de las sobrelasas y las comisiones. Sin embargo, para el país sólo significaba una tregua temporal sin beneficios concretos claros y con costos económicos y sociales muy altos.

De acuerdo con el convenio, a partir de 1985 tendrían que pagarse 9 758 millones de principal y alrededor de 10 mil millones de intereses, suma que a todas luces era previsible que no podría pagarse aun en las condiciones más favorables de balanza de pagos y crecimiento económico. Y eso fue exaclamente lo que aconteció.

V.2.c LA REPROGRAMACION DE 1984

En 1984, la economía mexicana inició un modesto proceso de recuperación que permitió un incremento del PIB del 3.7 por ciento. Este se basó en una cierta reanimación de la inversión privada y un ligero repunte de la inversión pública. El ajuste comenzado en 1982 fue sumamente severo. A costa de una recesión de 1982-1983 y de una reducción aún mayor de los mermados niveles de ingreso de las mayorías del gasto de gobierno (del 18 por

²⁷ Citado en "Reestructuración de la deuda pública externa", *El mercado de Valores, México*, Núm. 36, septiembre de 1983, p. 908.

²⁸ "Programa Inmediato de Recuperación Económica", *El Trimestre Económico, México*, Núm. 198, abr-jun. 1983, p. 135.

ciento en 1982 a 8.5 en 1983) y se obtuvo un superávit comercial acumulado en el periodo 1982-1984 de 33 057 millones de dólares.

En materia de inflación se consiguió reducirla casi 40 puntos al alcanzar en 1984 un crecimiento de los precios del 60 por ciento. Sin embargo, dicha tasa, aparte de encontrarse lejos de la meta de 35 por ciento planteada al FMI, seguía provocando serias tensiones sobre el sistema financiero interno y el tipo de cambio. Entre 1982 y 1984, el tipo de cambio libre se devaluó 41.3 por ciento.

Era claro que aún en una coyuntura de frágil recuperación y un amplio superávit comercial, no se podría pagar la deuda externa en las condiciones establecidas un año antes.

Era necesario reprogramar a más largo plazo. Los efectos de la deuda en los procesos internos de acumulación de capital eran cada vez más lesivos. Los costos de los programas de ajuste eran muy altos en términos económicos y sociales.

Los gobiernos de los países Latinoamericanos afectados en mayor o menor medida por problemas semejantes, comenzaron a discutir conjuntamente la problemática económica.

En 1984 se celebraron dos reuniones que revistieron especial importancia en lo que concierne a la deuda externa. Una fue la reunión de Quito, efectuada del 9 al 13 de enero y en la que participaron jefes de gobierno y representantes de todos los países de América Latina. La otra, la primera reunión llamada del consenso de Cartagena que agrupa a los doce países más endeudados de América Latina, y que se llevó a cabo del 21 al 22 de julio.

Con algunas diferencias de matriz y de detalle, en ambas reuniones se propone un conjunto de medidas concretas para renegociar la deuda en condiciones distintas y más ventajosas para América Latina. Entre ellas destacan: Limitar los pagos de servicio a una proporción razonable de las exportaciones de mercancía; reducir en forma sustancial los intereses y las comisiones y márgenes (spread); conseguir plazos más amplios para su pago; reanudar y mantener un flujo neto de recursos crediticios hacia la región, y vincular la renegociación a los problemas de comercio exterior.

En forma paralela, gradualmente se fue perfilando una toma de conciencia por parte de algunos personajes del FMI y del gobierno norteamericano sobre la necesidad de encontrar esquemas que permitieran reanudar el crecimiento de América Latina.

En ese contexto México inició en 1984 nuevas negociaciones con el FMI y la Banca >Comercial tendientes a reprogramar la deuda a más largo plazo. El acuerdo de 1983 había representado solamente un programa de rescate tendiente a enfrentar los problemas de más corto plazo. Una vez más, el gobierno mexicano aceptaba entrar en negociaciones

bilaterales apartándose del espíritu del consenso de Cartagena y aceptando condiciones que, aunque mejores en relación a 1983, convenían, en lo esencial a los intereses de la Banca Transnacional. Era evidente que para esta seguía resultando provechoso refinanciar la deuda en vez de enfrentarse a la posible solución de medidas radicales y unilaterales de parte de los deudores.

El acuerdo de 1984 -formalizado hasta 1985- implicó una recalendarización de la deuda pública a un plazo mayor, una reducción de los márgenes y la eliminación de las comisiones en el caso del capital renegociable. Hubo algunos otros cambios de importancia secundaria como la sustitución de la Primer Rate por la Libor en el caso de la tasa de interés y la posibilidad de reconvenir algunos créditos pactados en dólares a otras divisas. No hubo, sin embargo, ningún cambio en el sentido de las propuestas en el sentido de Cartagena de reducir el interés o limitar los pagos del servicio a una proporción de las exportaciones.

El acuerdo cubrió 48 mil quinientos millones de dólares, que representaban la totalidad de la deuda pública contratada con la banca comercial e incluía la reprogramación de los montos renegociados en 1983 y del préstamo sindicado de 5 mil millones conseguido en ese año. No abarcó la deuda contratada con los organismos multilaterales. Se consiguió un nuevo préstamo por 3 800 millones de dólares con la banca internacional. Existió el propósito de reducir en el mediano plazo el endeudamiento en términos reales, el cual como porcentaje del PIB, disminuiría del 56% en 1984 a 32% en 1990.

V.2.d EL ACUERDO DE 1986

En 1984 se inició un proceso de "recuperación" de la economía mexicana, después de dos años de recesión (1982-1983) en los cuales el PIB decreció en conjunto 5.8%. El crecimiento se reanuda a tasas muy modestas en comparación a las alcanzadas en etapas previas y sin alcanzar los niveles absolutos de producción logrados en 1981. En 1984 el PIB creció 3.7%, se logró una atenuación poco substancial en el proceso inflacionario, una disminución del déficit inflacionario del Estado y se continuó con la obtención de superávit comerciales, proceso iniciado en 1982, no solo en México y en toda América Latina.

1985 se inició con la perspectiva de que la economía seguiría su recuperación, de que la estrategia y la política económica seguidas eran las correctas y de que la crisis de la deuda estaba en vía de resolverse. En los países desarrollados se creía igualmente que la recuperación iniciada en 1983 en los Estados Unidos y Japón y extendida a Europa

Occidental en 1984, crearía las condiciones para que los países subdesarrollados expandieran sus exportaciones y pudieran cubrir el servicio de sus deudas obteniendo saldos positivos en sus balanzas comerciales. Con ese simplismo (¿o cinismo?) con que parecen conducirse los responsables de las finanzas internacionales Hans A. Augermuller, Vicepresidente del City Bank en ese entonces recomendaba la recesión como fórmula para pagar la deuda.

"Lo que van a ser los países con problemas de liquidez es lo que han hecho a lo largo de la historia. Van a hacer más lentas sus importaciones de productos que necesiten menos y llegado el caso van a tomar el riesgo político de amputar programas internos bien recibidos por la población. Ellos van a adoptar medidas de austeridad que reducirán el déficit, los subsidios y la inflación medidas que van a esponjar la deuda vieja y les van a permitir endeudarse menos"²⁹

El mismo tono optimista se puede encontrar en los documentos gubernamentales mexicanos de la época. En la tercera, y se suponía que la última carta de intención enviada al FMI en marzo de 1985 se afirmaba que:

"La evolución de la economía mexicana que inició el programa de ajuste ha sido alentadora. La balanza de pagos a mejorado substancialmente las finanzas públicas, estas se han fortalecido, la inflación se ha reducido de manera significativa y la economía mexicana ha experimentado una recuperación gradual."³⁰

Se aceptaba que existían problemas y metas incumplidas pero se creía que la solución estaba en profundizar aún más el ajuste:

"...La situación exige fortalecer más las finanzas públicas y realizar ajustes en la política monetaria, las autoridades mexicanas -se decía al final de la carta- consideran que las políticas y medidas que se describen "...son adecuadas para alcanzar los objetivos del programa, pero están dispuestas a tomar medidas adicionales que resulten apropiadas para este propósito"³¹

El gobierno de Miguel Madrid achacó al terremoto de septiembre, y sobre todo a la baja de los precios del petróleo y a otros factores externos la responsabilidad de los problemas de finales de 1985 y comienzos de 1986. En todo caso solo se admitían fallas de "instrumentación" en el programa de ajuste aunque este se consideraba correcto en sus aspectos esenciales. La verdad existían varios elementos que hacían dudar de la validez de

²⁹ Richar W. Lombardi, *Declaraciones de la deuda*, New York, 1987, p. 149.

³⁰ Carta Intención al FMI. Comercio Exterior, México, abril, 1985, p. 414.

³¹ *Ibidem* p. 414.

dicha tesis. Aunque en 1985 se logró un crecimiento del PIB del 2.7%, varios hechos mostraban un detrimento de la situación económica desde el segundo trimestre de 1985, varios meses antes del sismo. Como en 1976 y 1982 los problemas comenzaron por manifestarse en las esferas monetarias, financiera y comercial, para trasladarse más adelante, a la esfera productiva. Entre sus rasgos más claros se encontraron un reavivamiento de la tasa inflacionaria, el reinicio de las tasas internas de las tasas de interés a partir del primer trimestre de 1985, bajos niveles de captación real de la banca, un deterioro del superávit comercial, una mayor fuga de capitales al exterior, y un deslizamiento mayor del peso con respecto del dólar.

El comportamiento del tipo de cambio era un buen termómetro del agravamiento de los problemas. En diciembre de 1984 se acelera el deslizamiento del tipo controlado y en marzo de 1985 se inauguró un sistema de flotación regulada que de hecho elimina la regulación del tipo controlado. La tasa de devaluación anual pasa del 34% en 1984 a 116 en 1985 muy por encima de la tasa inflacionaria. Otro buen indicador es el comportamiento de las tasas de interés las cuales recomenzaron su carrera ascendente bastante antes de la baja petrolera.

La agravación de los problemas financieros pronto se trasladó al campo de la producción. En el segundo semestre si bien se mantenía un crecimiento positivo en la mayoría de las ramas, este se había abatido significativamente en relación a los índices del primer semestre. En síntesis, la crisis se agravó y la política de ajuste empezó a mostrar su incapacidad para enfrentar con éxito los problemas antes del sismo y de la caída de los precios del petróleo. Estos hechos, sin duda de gran importancia, vinieron a complicar las cosas y a profundizar la crisis, pero no la originaron.

El impacto de la baja de los precios del petróleo fue muy severo. La pérdida de ingresos por esta causa equivalió a 6 puntos porcentuales del PIB, lo que puso de nuevo de manifiesto al alto grado de petrolización de la economía mexicana. En 1986 descendió 54 por ciento.

Ante la agravación de la crisis, el gobierno decide profundizar el ajuste (mayor deslizamiento del tipo de cambio, elevación de las tasas de interés, elevación de las tarifas del sector público, etc.) y acelerar la apertura de la economía y el impulso del sector exportador. Desde comienzos de 1986 se iniciaron los contactos con el "Bloque acreedor" para lograr una nueva renegociación de la deuda externa.

EL ACUERDO EN SI

Durante 1985 México prácticamente no recibió créditos del exterior salvo los que se pudieron conseguir con los organismos multilaterales

En la reunión del FMI en Seúl, Corea, de octubre de 1985 el secretario del Tesoro de los Estados Unidos James Baker lanzó la propuesta que lleva su nombre, tendiente a aliviar la situación de los deudores y crear las condiciones para reanudar su crecimiento económico. La propuesta consistía en aumentar el financiamiento de la banca internacional a los países más endeudados en 20 mil millones de dólares en los siguientes tres años

Para garantizar la reanudación del crecimiento en dichos países, estos deberían mantener sus programas de ajuste y los países desarrollados asegurar un entorno internacional de crecimiento y estabilidad de precios.

El Plan Baker sugería que los países deudores que adoptaran su iniciativa deberían aplicar estrategias económicas que incluyeran como elementos centrales los siguientes.

1 "Creciente confianza en el sector privado y menor confianza en el gobierno, para incrementar el empleo, la producción y la eficiencia"

2 Acciones del lado de la oferta "para movilizar los ahorros domésticos y facilitar la inversión tanto doméstica como extranjera..."

3 "Medidas de apertura del mercado para alentar a la inversión directa extranjera y los flujos de capital, así como liberalizar el comercio, incluyendo la reducción de los subsidios a la exportación"³²

El Plan Baker representaba sólo un paliativo al agobiante peso de la deuda. Por otro lado, reflejaba fielmente la ideología neoliberal en vigor desde el ascenso de Ronald Reagan al poder. El Plan condicionaba los recursos a la aplicación de una política económica de corte neoliberal favorable a los intereses del capital transnacional y contenía una amenaza explícita a los países que decidieran aplicar medidas unilaterales en el tratamiento de la deuda

En enero de 1986 en una reunión internacional, el entonces secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, hizo una crítica del Plan Baker:

"Nos alientó escuchar la propuesta del Secretario Baker. Nos alienta el énfasis que otorga al crecimiento. No obstante, creemos que es insuficiente para alcanzar el objetivo de reanudar el crecimiento y al mismo tiempo continuar con el servicio regular de la deuda. Con la iniciativa Baker se puede obtener lo último, pero no lo primero, y sin crecimiento el problema de la deuda no se desvanecerá."³³

³². "Plan Baker, Programa para el crecimiento sostenido". *El Mercado de Valores, Natinsa*, 13 de enero de 1986, p.32.

Hacia junio era evidente que nuestro país no podía cumplir siquiera con el pago de los intereses. Desde finales de 1985 se había propuesto el pago de 950 millones de dólares de capital comprometidos en el acuerdo de 1984. La política respecto a la deuda externa era motivo de contradicciones y desacuerdos en el seno del gobierno.

En los Estados Unidos se alarmaron ante la posibilidad de una moratoria. Silva Herzog fue retirado de su cargo aduciendo que no seguía las instrucciones presidenciales y entorpecía las negociaciones. El propio presidente de la reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, realizó un viaje relámpago a la ciudad de México por instrucciones de la Casa Blanca para evitar la moratoria.

El 23 de junio el nuevo secretario de Hacienda, Gustavo Petriccioli, presentó un nuevo plan, denominado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), poco preciso en cuanto a su contenido e instrumentos, pero orientado a restablecer el crecimiento de la economía a partir de una nueva renegociación de la deuda. En Washington, por su parte, se anunció que estaba a punto de firmarse un nuevo acuerdo con el FMI que involucraba la participación de la banca comercial.

El PAC fue la concreción a nivel nacional de la estrategia delineada por el Plan Baker. Aunque el proceso negociador continuaba, a partir de ese momento era claro que México aceptaba las reglas del juego establecidas por el gobierno norteamericano: más deuda para seguir manteniendo la solvencia financiera de los bancos, sin perspectivas claras respecto a las posibilidades de reanudar el crecimiento.

El 22 de julio se entregó una nueva Carta de Intención al FMI. En ella se enalteció la fidelidad con la que México había seguido la política de ajuste sugerida por el organismo internacional; las nuevas dificultades se atribuían a los efectos del sismo y de la baja severa de los precios del petróleo.

Las negociaciones con el FMI se situaron en torno al nivel del déficit financiero del gobierno. Acorde con la nueva etapa y con la necesidad de lograr un mínimo crecimiento que impulsara, a su vez, el contraído comercio internacional, el FMI aceptó utilizar el concepto de "déficit operacional" que deflaciona el impacto servicio de la deuda en el presupuesto estatal. Se incluyó además una cláusula de contingencia relativa a condicionar la entrega de mayores recursos financieros en caso de que el precio del petróleo cayera por debajo de los 9 dólares por barril, y de contraerlos si rebasaba los 14 dólares.

³³ Jesús Silva Herzog, "Evaluación y perspectiva del problema de la deuda latinoamericana" *El Trimestre Económico*, México, 1986. Núm. 210, abril-junio de 1986.

Asimismo, se programaron recursos adicionales, en el caso de que la recuperación de la economía se retardara. Las propuestas fueron calificadas como un triunfo de México por connotados funcionarios del área económica.

En agosto se autorizó un crédito puente de 1 600 millones de dólares avalado por el Banco Internacional de Pagos (BIP), institución que representa los intereses de los bancos centrales de los países desarrollados y en el cual participaron éstos, así como varios países latinoamericanos que aportaron cuotas simbólicas.

Una vez firmado el Acuerdo con el FMI continuaron las negociaciones con la banca comercial. Estas se extendieron hasta fines de septiembre. Se dijo que hubo a lo largo de las mismas, desacuerdos importantes entre la parte mexicana y los acreedores. Se especuló que la delegación mexicana propuso un esquema de pago del servicio que implicaba una baja sustancial de las tasas de interés en el sentido de la propuesta del Consenso de Cartagena.

El 30 de septiembre se concluyó el acuerdo con la banca comercial. Este incluyó la reprogramación de 52 200 millones de dólares de la deuda pública contratada anteriormente con la banca, la concesión de nuevos créditos por 6 mil millones a ser entregados entre 1986 y 1987, y 2 mil millones de crédito contingente en caso de que empeoraran las condiciones del mercado petrolero.

Por lo que se refiere a los 43 700 millones contratados antes de 1983, el plazo se amplió a 20 años con siete de gracia y en cuanto a la deuda contratada posteriormente y los nuevos créditos el plazo sería de 12 años con cinco de gracia. Respecto a los márgenes se establece 13/16 sobre la tasa Libor, inferior a la pactada en 1983; no se cobraron comisiones. El cambio de tasa significa un ahorro anual poco significativo de alrededor de 200 millones de dólares.

El acuerdo con el FMI involucró, además, un crédito contingente de este organismo por 1700 millones de dólares y créditos por 6 mil millones de organismos multilaterales de los gobiernos de Estados Unidos y Japón.

El papel creciente del Japón revela el interés de este país por México: aportó mil millones de dólares dirigidos a apoyar la segunda etapa de la acerera Sidermex (250 millones), el "Proyecto Petrolero del Pacífico" (500 millones) y el apoyo a un programa de impulso a las exportaciones.

Un elemento nuevo en el acuerdo es el papel más activo que pasa a jugar el Banco Mundial, la llamada "condicionalidad cruzada". El Banco se encargará de vigilar que los créditos se dirijan hacia el "cambio estructural" que en el lenguaje de ese organismo se identifica con la promoción de la exportación de manufacturas. Por otro lado, por primera vez

actuará como garante de una parte de los nuevos créditos aprobados por la banca transnacional. Los 2 300 millones de dólares aportados por este organismo se dirigieron proyectos orientados a la exportación de manufacturas, la reconversión industrial de los sectores público y privado, la pequeña y la mediana industria, el transporte y la reconstrucción de viviendas destruidas por el sismo de 1985.

El nuevo acuerdo, so significó un avance importante en la búsqueda de un esquema de pago de la deuda más acorde con los intereses y necesidades de los países subdesarrollados

La deuda acumulada creció significativamente sin que hubiera certeza de que quedarían recursos suficientes para restablecer el crecimiento y los niveles de inversión alcanzados en etapas previas. Las concesiones conseguidas en materia de plazos no tienen gran importancia en la medida en que la banca está convencida de que no podrá recuperar el capital en las condiciones actuales y su preocupación, por lo tanto, no se centra en los plazos sino en asegurar el pago de los intereses. En cuanto a estos, no se avanzó en la dirección propuesta en Cartagena. De nuevo los problemas se pospusieron en vez de atacarlos de raíz, sin enfrentamientos estériles pero con decisión soberana.

Si bien se insiste en la necesidad de reanudar el crecimiento, se sigue aplicando la misma política de ajuste, la que aparte de haber postrado a la economía y abatido las cada vez más golpeadas condiciones de vida del pueblo, ha demostrado su incapacidad para sacar al país de la crisis y atacar los desequilibrios estructurales. La Carta de Intención entregada al FMI constituye una obvia defensa de todo el andamiaje neoliberal; las tasas de cambio flexibles, las tasas de interés positivas, etcétera. Por otra parte, el que los pocos créditos que puedan aplicarse a la producción -como el caso de los créditos del Banco Mundial- se destinen a avanzar en el llamado cambio estructural, hace pensar en la consolidación de un proyecto de reestructuración del sistema productivo que privilegia el mercado mundial respecto del mercado interno, lo que repercutirá en una mayor desintegración y vulnerabilidad de la economía mexicana.

V.3 LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DURANTE EL GOBIERNO DE SALINAS

Para diciembre de 1988, cuando asumió la presidencia el Lic. Carlos Salinas de Gortari era obvio que México no podía continuar en un estado de recesión económica: de ser así, se hubiera puesto en serio peligro la potencialidad de crecimiento de la economía en el

futuro y la viabilidad de las reformas estructurales que se requería consolidar: por ello, la reestructuración de la deuda externa era un imperativo. Cada año de recesión equivalía a un retroceso de varios años en el nivel de bienestar de la población, pues la explosión demográfica de los años sesenta y setenta había dejado de herencia para la década de los ochenta una gran oferta de empleo que no encontraría acomodo en el mercado laboral en tanto no se reiniciara el crecimiento económico. La población, con justa razón, demandaba revertir el deterioro de los niveles de bienestar. De 1982 a 1988 el PIB creció a una tasa real de 0.2% promedio anual, la más baja desde que se inició la industrialización del país, con una tasa de inflación promedio anual del 91.1% un deterioro acumulado de los salarios reales de más de 50%, un aumento considerable de la tasa de desempleo y subempleo y una pérdida de dinamismo (en algunos años incluso caída) del gasto social. Ese fue el resultado de que México adoptara una política económica coherente y perseverante.

En este contexto, para 1988 la población del país demandaba ya, de manera impostergable, solución a sus demandas de mayor bienestar social. Por este motivo, en su discurso de toma de posesión, el 11 de Diciembre de 1988, el Lic. Carlos Salinas de Gortari estableció como uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de recuperación económica con estabilidad de precios, la reducción de la transferencia neta de recursos al exterior hasta ubicarla en aproximadamente 2% del PIB, como promedio anual entre 1989 y 1994. Así se liberarían recursos para la inversión productiva con el fin de recuperar las tasas históricas de crecimiento. De esta manera, la prioridad hacia adelante sería volver a crecer y para ello se buscaría por todos los medios disponibles reducir el servicio y el saldo de la deuda externa. Los acreedores, en este escenario, tendrían que aportar su cuota de sacrificio, dado que habían sido corresponsables en la generación de la crisis de la deuda.

Los lineamientos de política de deuda externa establecidos por el Presidente de la República, en su discurso de toma de posesión, ratificados posteriormente en el documento de Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1989, fueron los siguientes:

- 1) Abatir la transferencia neta de recursos al exterior.
- 2) Asegurar un arreglo de la deuda externa de carácter multianual a fin de evitar la incertidumbre de las negociaciones recurrentes.
- 3) Disminuir el valor histórico de la deuda externa.
- 4) Reducir el saldo de la deuda como proporción del PIB.

Los lineamientos que debería seguir la reestructuración de la deuda externa estuvieron en plena concordancia con las metas del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que continuó el esfuerzo de estabilización iniciado en diciembre de 1987 con la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE). El PECE sentaría las bases para la reactivación gradual y estable de la económica, al tiempo que fortalecería la capacidad negociadora del país con los acreedores del exterior. Los acuerdos establecidos en el PECE para el periodo de enero a julio de 1989 fueron los siguientes:

- El gobierno Federal se comprometió a mantener una estricta disciplina en materia de finanzas públicas.

- Por lo anterior, se autorizaron aumentos en algunos precios de bienes y servicios del sector público, aunque se mantuvieron sin variación los precios y tarifas de los bienes que más inciden en el gasto del consumidor, tales como gas, electricidad y gasolina.

- Se acordó ajustar el tipo de cambio a razón de un peso diario en promedio, con el fin de evitar su sobrevaluación.

- Se continuó con la modificación de la estructura arancelaria dentro del proceso de apertura comercial.

- Se abrió la posibilidad de conceder en forma excepcional aumentos de precios, en caso de que hubiese serios rezagos en los mismos que pudieran ocasionar desabasto de los artículos de consumo básico.

- El sector empresarial convino en recomendar a sus agremiados absorber el aumento salarial, el ajuste del tipo de cambio y los aumentos de precios y tarifas del sector público, sin trasladarlo a los precios finales, lo que significó en la práctica una reducción voluntaria del margen de ganancia.

- Se ratificó el derecho de los sindicatos para realizar las revisiones normales de sus contratos colectivos de trabajo.

- El gobierno asumió el compromiso de revisar oportunamente los precios de garantía y de no autorizar aumentos a fertilizantes y energéticos para uso agrícola.

De esta manera México reafirmó su propósito de alcanzar la estabilidad permanente de precios, con un esquema flexible, que podría ajustarse de acuerdo con las condiciones cambiantes de la economía para evitar el desabasto de bienes y servicios. Al mismo tiempo se continuó avanzando en la instrumentación de una enérgica política de cambio estructural; se profundizó el proceso de apertura comercial; se comenzaron a instrumentar cambios importantes en el sector financiero, con acciones necesarias para encontrar un nuevo

soporte de financiamiento interno y externo, se continuó con la reforma fiscal iniciada en 1987, y se dio mayor impulso al proceso de desincorporación de empresas públicas

Específicamente, los principales objetivos de política económica para 1989 fueron: reducir el déficit financiero del sector público de 12.3% del PIB en 1988 a 6.0% en 1989 en congruencia con el propósito fundamental de abatir la inflación; obtener un crecimiento moderado del PIB con una recuperación más acentuada durante el segundo semestre, una vez concluida la negociación con los acreedores externos, y reducir la tasa de inflación a menos de la mitad de la tasa registrada en 1988 (51.7%). También se preveía un déficit en cuenta corriente como efecto de la recuperación económica y la apertura comercial. Por otra parte, debido a la escasa disponibilidad de recursos, la política de gasto exigió una mayor eficiencia y selectividad, dando prioridad a todos aquellos proyectos relacionados con el gasto social (educación, salud, alimentación, vivienda y medio ambiente), así como alentando la conversión del sector público con los sectores privado y social, principalmente en proyectos de infraestructura.

En diciembre de 1988 el saldo de la deuda externa total ascendía a 100 914 millones de dólares. De ese monto, 81,003 millones correspondían al sector público, de los cuales, 57786 millones estaban contratados con la banca comercial internacional. Sobre esta última cifra se realizaría la reestructuración de la deuda, la cual presentaría diferencias significativas con respecto a las anteriores reestructuraciones: entre las más importantes destacan las siguientes.

- El propósito principal de la estrategia de negociación fue abatir la transferencia de recursos al exterior por medio de la reducción del saldo de la deuda y de su servicio, a diferencia de las negociaciones anteriores que privilegiaron el alivio transitorio por la vía de la recalendarización de pagos del principal y/o la contratación de nuevos créditos, bajo la percepción de que se enfrentaba un problema temporal de liquidez.

- Sucedió después de siete años consecutivos de estancamiento económico con inflación, que habían conducido a un severo deterioro de los niveles de bienestar de la población, por lo cual se requería llegar a un acuerdo que considerara el crecimiento económico como la variable, objetivo del ajuste, en el menor tiempo posible

- Se reconoció que el endeudamiento externo excesivo constituía un obstáculo al crecimiento económico, sentando un precedente de gran trascendencia en los acuerdos entre acreedores y países en desarrollo sobrendeadados. De hecho, propició el consenso internacional sobre la necesidad impostergable de abatir las transferencias externas netas a un nivel compatible con una tasa mínima de crecimiento económico.

- Los montos involucrados fueron de tal magnitud que en el caso de los bancos acreedores que no habían constituido las suficientes reservas, las operaciones de reducción de saldo de la deuda implicaban el riesgo de quiebra técnica. Fue necesario entonces hacer conciencia entre los gobiernos acreedores para que brindaran su apoyo a los bancos comerciales modificando las regulaciones pertinentes, con el fin de permitirles absorber posibles pérdidas.

- Las negociaciones se guiaron bajo el principio de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores; por tanto, se buscó desde el inicio la aceptación y el consenso de los gobiernos de los principales países industrializados en cuanto a la necesidad de conceder a nuestro país reducciones de principal y de tasa de interés.

- La necesidad de lograr una reducción significativa, tanto en el saldo como en el servicio de la deuda externa, dio lugar a que en la mesa de negociación con los bancos acreedores se introdujeran sofisticadas técnicas para obtener una adecuada valuación financiera de la deuda antigua y de los nuevos bonos por los cuales se pretendía canjearla.

V.3.a LA ESTRATEGIA DE NEGOCIACION

Las circunstancias del momento, tanto internas como internacionales, precisaron de nuevas estrategias, nuevos interlocutores, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud talentosa frente a los retos de la negociación. La postura mexicana que se iba a presentar en la mesa de negociaciones consistía en pedir a los bancos la reducción del saldo de la deuda, de la tasa de interés y/o la concesión de nuevos créditos, mediante un menú que contuviera las tres opciones. La idea de ofrecer a los bancos una gama de opciones tenía el fin de que cada uno de ellos pudiera elegir entre las distintas opciones o la combinación que más le conviniera de acuerdo con su situación financiera particular, el marco regulatorio e impositivo vigente en su país de origen así como el grado de exposición que considerara adecuado mantener con el gobierno mexicano. A cambio, México ofrecería bonos de deuda externa, diseñados como instrumentos "de salida", esto es, no sujetos a futuras reestructuraciones, con pagos del principal y parte de los intereses garantizados con bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos, en el caso del capital, y con la apertura de una cuenta especial para garantizar un número determinado de meses de pago de intereses.

Por lo que respecta a las operaciones de swaps, la posición mexicana sería la de no aceptarlas en principio, debido a los efectos negativos que tuvo el programa anterior sobre algunas variables macroeconómicas.

En sentido estricto el paquete financiero estaba compuesto por el siguiente menú de opciones

a) Intercambio de deuda por un bono nuevo que incorporara un porcentaje de reducción sobre el saldo vigente hasta antes del intercambio. Los nuevos bonos devergarian una tasa de interés de LIBOR más 13/16 a un plazo de 30 años con un solo pago del principal al final de este periodo. Este último quedaría garantizado al momento del intercambio con la adquisición por parte de México de bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos. Ese bono serviría para que al reinvertirse continuamente por un plazo de 30 años México obtuviera, por concepto del bono mismo y los intereses generados, la cantidad de dinero suficiente para liquidar el valor nominal de los nuevos bonos. También se garantizaría el pago de intereses por un determinado periodo de tiempo.

b) Intercambio de deuda por un bono nuevo con una tasa de interés fija, que tendría que ser substancialmente inferior a la prevaleciente en el mercado durante la década de los ochenta, a un plazo de 30 años con un solo pago del principal al final de este periodo y con el principal e intereses garantizados en forma similar a los bonos de descuento.

c) Otorgamiento de dinero fresco en un determinado porcentaje del saldo que decidiera participar en esta opción, a una tasa de LIBOR más 13/16 y con un plazo de amortización de 15 años con siete de gracia.

Los bonos nuevos de la opción a) se denominarían Bonos de Descuento y los de la opción b) bonos a la Par. El financiamiento para adquirir las garantías, de acuerdo con lo expuesto en el Plan Brady, sería proporcionado en cantidades a negociar, por los organismos multilaterales (Banco Mundial y FMI), el gobierno de Japón y el propio gobierno mexicano.

Con respecto a los acreedores no comerciales del país -FMI, Banco Mundial y Club de París- la estrategia de negociación se encaminaría al logro de dos objetivos. Por un lado, reducir a cero o a un nivel ligeramente positivo las transferencias netas que se venían realizando por concepto de pagos de capital e intereses, mediante la contratación de recursos frescos en forma multianual. Por otro lado, se buscaría contar con el apoyo técnico, político y financiero de estas instituciones para fortalecer la posición mexicana en la negociación con la banca comercial.

Una vez establecida la estrategia de negociación, y contando con el apoyo explícito de los gobiernos acreedores a través del Plan Brady, el siguiente paso fue iniciar conversaciones con el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y la banca acreedora.

V.3.b ACUERDO CON EL FMI

El 28 de marzo de 1989, salió rumbo a Washington la delegación mexicana que se encargaría de negociar con el FMI el apoyo al programa económico mexicano. La posición del gobierno de México ante este organismo fue la de defender la instrumentación de un programa cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico. El 10 de abril de ese mismo año se firmó la Carta de Intención sobre política económica. En ella se reconocían: a) Los avances innegables del país en las políticas de ajuste macroeconómico y estructural; b) que a pesar de ello la actividad económica había permanecido estancada desde 1982; c) que dicho estancamiento obedecía en gran medida al agudo deterioro de los términos de intercambio del país y al considerable monto de recursos que México estaba transfiriendo en términos netos al exterior, a raíz de la crisis de la deuda; d) que, en consecuencia, para recuperar el crecimiento con estabilidad, era imprescindible reducir drásticamente las transferencias netas de recursos al exterior al tiempo que se persistía y profundizaban las políticas de estabilización, así como de cambio estructural para fomentar la eficiencia y competitividad de la economía, y e) que para reducir las transferencias netas de recursos al exterior, se tendría que reducir el saldo y el servicio de la deuda y, simultáneamente, aumentar la disponibilidad de recursos financieros del exterior.

El acuerdo con el FMI contenía dos elementos novedosos de vital importancia. En primer lugar, el FMI nunca antes había otorgado su aval a un programa cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico; ésta sería la premisa a partir de la cual se derivarían los requerimientos de financiamiento; los convenios celebrados anteriormente con dicho organismo ponían énfasis en la contracción de la demanda agregada, acompañada de fuertes devaluaciones del tipo de cambio, sin importar el impacto recesivo de una política de esa naturaleza. En ese tipo de convenios el propósito fundamental era estabilizar la economía, fortalecer las finanzas del sector público y el sector externo. Con base principalmente en las metas de inflación y de balanza de pagos y en otros supuestos clave, se estimaba la cantidad de recursos financieros que era consistente con esas metas. El hecho de que esa disponibilidad de recursos fuera o no suficiente para lograr una tasa de crecimiento económico determinada se relegaba a una cuestión de importancia secundaria. En segundo lugar, el apoyo que brindaría el FMI a México no estaría condicionado, como en ocasiones anteriores, a alcanzar acuerdo alguno con el resto de los acreedores. Esto último significó la eliminación de la "condicionalidad cruzada".

En términos de recursos, el FMI se comprometió a apoyar el programa económico de México con 4 135 millones de dólares, distribuidos a lo largo de tres años, con una posible extensión a cuatro, a elección de México. DE estos fondos, una tercera parte podría ser destinada a operaciones de reducción de deuda con la banca comercial.

El convenio con el FMI se formalizó el 26 de mayo de 1989 con la aprobación unánime del Acuerdo de Facilidad Ampliada por el Directorio Ejecutivo de esa institución. Así, concluía la primera e indispensable etapa del proceso de negociación de la deuda externa del país.

Al darse a conocer el texto de la Carta de Intención, tanto los bancos comerciales como el subsecretario del Tesoro David Mulford, acusaron al FMI de actuar con benevolencia hacia México. Ted Truman, alto funcionario de la Reserva Federal, fue particularmente dogmático, pues insistía en que México debía devaluar como parte del paquete e intentó convencer, sin éxito, al FMI de que forzara a las autoridades mexicanas a adoptar esa medida.

V.3.c LA ETAPA FINAL DE LAS NEGOCIACIONES CON LA BANCA COMERCIAL

Tras difíciles negociaciones con la Banca Internacional el 15 de julio de 1989 los países miembros del Grupo de los Siete anunciaron que durante los siguientes tres años dedicarían 24 000 millones de dólares de los recursos existentes del FMI y del Banco Mundial, a apoyar la reducción de la deuda externa de las naciones en desarrollo. En la declaración final del Grupo de los Siete se subrayó la necesidad de tratar "caso por caso" el problema del endeudamiento excesivo de las naciones en desarrollo, pero que se tendría que pedir a estos países la aplicación de programas de ajuste económico de acuerdo con las orientaciones definidas por el Banco Mundial y el FMI. Acordaron también solicitar a la banca privada internacional la adopción de "marcos realistas y constructivos" en sus tratos con las naciones deudoras. Aunque no se adoptó una resolución específica en cuanto a México, los países industrializados hicieron patente su apoyo al plan Brady, colaborando a flexibilizar la posición de los bancos acreedores.

Un factor que también colaboró a presionar a los bancos acreedores para llegar a una solución aceptable para México, fue la firma del convenio entre nuestro país y España, mediante el cual disminuyó aproximadamente 50% el saldo de la deuda que por una cantidad de 156 millones de dólares se mantenía con la nación Ibérica. Este hecho constituyó una clara evidencia de que los acuerdos bilaterales de reducción del saldo de la deuda externa representaban una solución viable. También se suscribió un acta de bases para un tratado

de cooperación y amistad mutua que comprometía 4 000 millones de dólares en créditos y proyectos de inversión conjunta. Con estos convenios se formalizó la primera operación de reducción de deuda externa mexicana en esta etapa final del proceso.

El 17 de julio el Comité Asesor presentó una nueva propuesta, en la que ofrecía una reducción del principal de 35% o bien, reducir la tasa de interés a 6.25% anual. En cuanto a la opción de dinero nuevo, elevaron su oferta a 25% del saldo vigente que se reestructurara bajo esa opción, en tanto que disminuyeron sus exigencias de swaps a 1 000 millones de dólares anuales y eliminaron la cláusula de step up. Por otra parte solicitaron que el gobierno mexicano aumentara las garantías de intereses a 24 meses, para lo cual hubiera sido necesario aumentar los recursos totales para garantías de 7 000 millones de dólares a 12 000 millones, es decir, algo prácticamente imposible. Este punto, más la cláusula de recaptura en caso de que aumentara el precio del petróleo, fueron los aspectos principales que impidieron, una vez más, llegar a un acuerdo final y acercaron más que nunca la posibilidad de declarar una moratoria parcial de pagos, con el fin de hacer compatible el servicio de la deuda con el programa económico previamente acordado con el FMI.

México ya había demostrado tener suficiente flexibilidad para llegar a un acuerdo negociado y en todo momento había manifestado su deseo de conducirse dentro del marco de la negociación. El Comité Asesor de Bancos respondió a la flexibilización de la postura mexicana con un mayor número de peticiones que en los hechos neutralizaban los beneficios de los descuentos ofrecidos.

Al no obtener respuestas positivas de los bancos, el Presidente Salinas ordenó al equipo negociador suspender las negociaciones y regresar al país el día 20 de julio.

La retirada de los negociadores mexicanos fue un shock inesperado para bancos y autoridades. Brady y Mulford llamaron al secretario Aspe para pedirle que las pláticas se reanudara en Washington de inmediato y ofrecieron la intermediación del Tesoro y de la Reserva Federal. De nueva cuenta el sábado 22, partió la delegación mexicana a Washington con Pedro Aspe al frente, para sostener reuniones del más alto nivel con funcionarios del Tesoro, de la Reserva Federal y los representantes de los bancos. El encargado de presidir la reunión fue el propio Nicholas Brady y Gerald Corrigan, director de la Reserva Federal de Nueva York, organizó la sesión de trabajo de tal manera que se fueran agotando y eliminando los puntos en conflicto; entre ellos, destacaba el problema del monto de las garantías disponibles y la cláusula de recaptura.

Esta vez la presión del gobierno norteamericano fue en contra de los bancos acreedores, lo cual sería determinante en la solución final. El 23 de julio de 1989 Pedro Aspe

se comunicó a la Ciudad de México con el entonces Presidente Carlos Salinas, para informarle que finalmente el acuerdo estaba hecho

Las características finales del acuerdo fueron las siguientes.

1) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% (Bonos de Descuento) a una tasa de LIBOR más 13/16

2) Intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original pero con una tasa de interés fija de 6.25% anual (Bonos a la Par).

3) Concesión de créditos nuevos (Dinero Nuevo) por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a alguna de las dos primeras opciones, distribuidos a lo largo de los siguientes cuatro años de la siguiente forma: 7% en 1989 y 6% anual de 1990 a 1992; la tasa de interés que devengaría el Dinero Nuevo sería de LIBOR más 13/16, con un plazo de amortización de 15 años con siete de gracia.

Los bancos podían escoger una opción o una combinación de ellas, dependiendo básicamente de su posición financiera, de las disposiciones legales y fiscales de cada país y del "riesgo México" que consideran para el futuro. En las dos primeras operaciones se convino ampliar el plazo de las amortizaciones originales a 30 años con un solo pago al final de ese lapso. La amortización del principal estaría garantizada en su totalidad con la adquisición, por parte de Estados Unidos y de otros países, con vencimiento a 30 años. Además México depositaría una cantidad para garantizar el pago de 18 meses de intereses de los nuevos bonos.

Los puntos más relevantes del Paquete Financiero fueron los siguientes:

- La realización de un programa de intercambio de deuda por capital (swaps) por 3 500 millones de dólares a lo largo de tres años y medio, que quedaron restringidos al financiamiento de proyectos de infraestructura y a la adquisición de hasta el 50% del valor de los activos de algunas empresas públicas sujetas a desincorporación, esto con la finalidad de evitar cualquier posible impacto negativo derivado del intercambio.

- Se incorporó una cláusula de contingencia en el caso de que el precio del petróleo disminuya. Dicha cláusula estipula que si el precio del petróleo desciende por debajo de 10 dólares por barril (a precios de 1989), un grupo de bancos comerciales, el Banco Mundial y el FMI aportarán recursos por alrededor de 1 000 millones de dólares para compensar esta caída.

- También se incluyó una cláusula de recaptura: en ella se acordó que si a partir de 1996 el precio de exportación del petróleo mexicano se sitúa por arriba de 14 dólares reales de 1989 por barril y siempre y cuando los ingresos totales por exportación de crudo sean

superiores en términos reales a los obtenidos en 1989, México aumentará el rendimiento de los bonos de reducción de deuda en un monto que no exceda el 30% de los ingresos adicionales. Dicho aumento se ponderará por la proporción de la deuda que participó en las opciones de reducción de capital o de tasa y tendrá como tope un rendimiento máximo de 3% anual adicional.

-Flexibilidad legal para que México pueda efectuar recompras directas de los bonos de reducción y llevar a cabo intercambios de deuda por deuda, cuando así convenga a nuestro país.

Con la firma del Acuerdo en Principio, la etapa ardua de la negociación había quedado atrás sin embargo, todavía había falta de afinar algunos detalles, así como lograr que los más de 500 bancos representados por el Comité Asesor respondieran favorablemente.

El 15 de septiembre de 1989 el gobierno de México y el Comité Asesor de Bancos dieron a conocer la Hoja de Términos y Condiciones, en la que se detallaron los distintos mecanismos a través de los cuales se podrían concretar cada una de las tres opciones básicas incluidas en el Acuerdo en Principio firmado el 23 de Julio de 1989.

Una vez que todos los bancos expresaron su elección, se procedió a firmar los convenios definitivos el 4 de febrero de 1990 en una ceremonia efectuada en Palacio Nacional, con la asistencia de 31 funcionarios de los bancos acreedores, así como de destacadas personalidades que hicieron posible llegar a un acuerdo de esta naturaleza con la banca comercial.

Finalmente, el 28 de marzo de 1990 se efectuó el canje de deuda antigua por los nuevos instrumentos en la ciudad de Nueva York. La distribución que seleccionaron los bancos sobre los 48 231 millones de dólares de Deuda Elegible fue la siguiente:

- a) 42.6% de dicho saldo se intercambió por Bonos de Descuento.
- b) 46.5% por Bonos a la Par.
- c) 10.9% sirvió de base para la aportación de Dinero Nuevo.

El monto total de los recursos que se destinaron a la conformación de garantías quedó cubierto con recursos del Banco Mundial (2010 millones de dólares), del FMI (1 698 M.D.) y del gobierno de Japón (2 050 M.D.), que junto con la aportación del propio gobierno mexicano (1 373 M.D.), hicieron un total de 7 122 millones de dólares. Cabe señalar que la banca comercial concedió al país una cara de crédito "puente" por 1090 M.D. para completar el paquete de garantías, ya que una parte de los recursos comprometidos por el gobierno de Japón y los organismos multilaterales no se desembolsaron de inmediato. Este aspecto del

paquete estuvo a punto de hacer fracasar todo el arreglo, pues los bancos grandes decían que era equivalente a autogarantizarse lo cual, no cabe la menor duda, era cierto

V.4 DESARROLLO Y RENEGOCIACION DE LA DEUDA EN 1995.

En 1995 hubo razones para que la crisis estallara con descomunal fuerza. Una de ellas fue que durante muchos años un fuerte y creciente déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos se financiara con entradas de capital volátil. También influyó que se financiaran proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo: que se permitiera, más allá de lo productivo, la apreciación del tipo de cambio real; y que, frente a cambios drásticos en las condiciones internas y externas, las políticas financieras hayan reaccionado lentamente o en un sentido muy riesgoso, como en la dolarización de la deuda interna que supuso el crecimiento de los Tesobonos

Es preciso reconocer, sin embargo, que algunas de las circunstancias externas e internas que influyeron en la gestación de la crisis no se habían presentado nunca antes, y por lo mismo la fuerza con que irrumpió era impredecible.

No había precedentes por ejemplo, del origen no bancario de gran parte de los flujos de capital que llegaron al país durante varios años, y que a la postre exacerbó su volatilidad. Tampoco tenían precedente los hechos de violencia que enturbaron a la Nación durante 1994.

La crisis desde mi punto de vista, no habría tenido tanta fuerza de no haberse descuidado la generación de ahorro interno.

Mientras que en 1988 los mexicanos ahorrábamos casi 22 por ciento del producto nacional, esa proporción fue reduciéndose, año tras año, hasta llegar a menos de 16 por ciento en 1994.

A pesar de que en esos años contamos con la mayor disponibilidad de recursos financieros externos en la historia del país, la falta de ahorro interno provocó que la inversión productiva no tuviera el dinamismo deseable.

La caída del ahorro interno, en condiciones de déficit en cuenta corriente cada vez mayores, cubiertos por fuertes entradas de capital financiero, explica en última instancia el bajo crecimiento económico.

Por falta de ahorro interno, de inversión y de crecimiento del Producto Interno Bruto, la economía mexicana se hizo vulnerable a los movimientos de capitales de corto plazo. Esa vulnerabilidad aumentó por los hechos trágicos de 1994, y por el alza de las tasas de interés

en el exterior. Al agotarse los estrechos márgenes que podrían haber permitido corregir gradualmente el grave desequilibrio acumulado, estalló la crisis.

Súbitamente el país perdió todo acceso adicional a los recursos financieros antes disponibles, y además se inició un retiro masivo de esos recursos.

Súbitamente, México dejó de contar en su ingreso nacional con el cuantioso ahorro externo que había tenido en los años anteriores, y además, las inversiones acumuladas durante ese periodo comenzaron a salir de nuestra economía.

No obstante que se realizó un ineludible ajuste cambiario y que las tasas de interés registraron un alza significativa, la pérdida de recursos continuó haciéndose cada vez más grave. En los primeros días de 1995, el retiro masivo de inversiones puso al país al borde del colapso financiero y productivo.

En esos momentos, la tarea fundamental fue evitar que cayésemos en un estado de insolvencia absoluta, que habría quebrantado por completo la economía nacional.

La crisis debía afrontarse con rapidez y determinación. De haberse adoptado medidas gradualistas o, peor aún, de haber caído en la inacción, de inmediato se habrían perdido millones de empleos y se hubiera desmantelado una parte muy considerable del aparato productivo del país.

El programa de ajuste debía cumplir objetivos inmediatos fundamentales. Era preciso alejar el riesgo de la insolvencia total, creando condiciones que detuviesen la pérdida masiva de capitales y restableciesen una mínima estabilidad en los mercados cambiario y financiero.

Era igualmente importante corregir rápida y ordenadamente el grave desequilibrio acumulado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, con los menores costos posibles sobre la planta productiva y el empleo. Asimismo, era indispensable evitar que la inflación causada por la devaluación se volviese incontrolable.

Para lograr esos objetivos, el programa de ajuste incluyó medidas drásticas para fortalecer las finanzas públicas. Incluyó también el diseño y la negociación de una estrategia de financiamiento externo para compensar y revertir la pérdida de capital de corto plazo que había sufrido el país. El problema se hizo aún más difícil por la naturaleza de los flujos de capital externo que estaban en juego. En esta ocasión los inversionistas no eran acreedores bancarios, sino miles de ahorradores del extranjero que invirtieron en instrumentos financieros de alta liquidez.

Por eso, resultaba materialmente imposible recurrir a una renegociación crediticia tradicional. Ante la complejidad y el apremio de la situación, era crucial encontrar

mecanismos alternos que lograsen el mismo efecto económico de una renegociación crediticia.

Con ese propósito y en el marco de la nueva relación que permite el Tratado de Libre Comercio, se negoció con el gobierno de los Estados Unidos una línea de crédito hasta por 20 mil millones de dólares. Asimismo, con el apoyo de los organismos multilaterales de los que México es estado miembro de pleno derecho y con países socios comerciales se convinieron otros compromisos de respaldo financiero para constituir un paquete total por cerca de 50 mil millones de dólares.

"Las negociaciones de todos los empréstitos que configuran dicho paquete financiero fueron invariablemente conducidas bajo los principios de respeto a la soberanía nacional y a la dignidad de los mexicanos. Nunca se negoció nada a espaldas de los mexicanos"³⁴

"a) Antes de emitir cualquier instrumento avalado por Estados Unidos, el presidente deberá obtener del gobierno de México, y cualquier otra entidad mexicana que juzgue pertinente, su consentimiento de proporcionar fuentes que garanticen el reembolso de cualquier pago hecho por EU en conexión con el aval

b) Requerimientos para depositar en una cuenta custodia los ingresos del petróleo. El acuerdo descrito deberá pedir que México deposite en una cuenta en el banco de la Reserva Federal De Nueva York los ingresos por concepto de ventas de petróleo a clientes fuera de México, de manera satisfactoria para el presidente, para asegurar el reembolso a Estados Unidos de cualquier pago que deba hacer en relación con el aval..."³⁵

Como se puede ver, el Dr. Zedillo tiene otra idea que la mayoría de los mexicanos con respecto a la Soberanía Nacional. Si al suscribir el crédito con Estados Unidos se obligó a depositar todos los ingresos que obtuviera México por la venta del petróleo a una cuenta de EU, me atrevería a afirmar que caímos en lo que el Dr. Winscont acertó a llamar "Los grilletes de la deuda", ya que se nos esta privando de herramientas para cubrir un crédito. Tal vez con ese paquete financiero podamos respirar más tranquilos, pero ¿Por cuanto tiempo? ¿Cuando se dejará de fantasear? ¿Los políticos sedarán cuenta que requerimos un cambio pero más que en economía, en educación? Debemos dejar de ser ya ese pueblo subrealista que solo se preocupa por el hoy, que se le infla el pulmón solo por oír la palabra "Soberanía", y ponernos a analizar el destino de nuestro país desde una retrospectiva más amplia.

³⁴ Zedillo Ponco de León Ernesto, *Primer informe de gobierno, Set. 1995.*

³⁵ Clinton William, *Autoridad para emitir garantías, Enero de 1995.*

La deuda externa en 1995... ¿Que importa ya? Creo que no es relevante saber cifras, es obvio que ha crecido bastante y que no la podremos pagar. Es a todas luces visible que nos tienen con Grilletes, que por lo menos en este momento es imposible que volvamos a ser el país libre que hace ya siglos fuimos

CAPITULO VI LA SOBERANIA NACIONAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL

En el Derecho Internacional Público no hay concepto más controversial que el de "soberanía". Se ha usado, lo mismo por los gobernantes que por los juristas, sin discriminación alguna y con significados diversos. Probablemente, la razón de su vaguedad e inconsistencia está en que, lo mismo que la "libertad" y la "democracia", la soberanía es un símbolo altamente emotivo, que se esgrime con objeto de arrancar una reacción favorable a los públicos.

En su acepción clásica, por soberanía se entiende que no está sujeto a otro poder. Este concepto ha sido interpretado de diverso modo, llegándose a exageraciones manifiestas. Las teorías de soberanía absoluta del Estado, se han encontrado con la dificultad insuperable de armonizarla con un hecho de fácil observación. En la realidad los Estados ven limitada su libertad de acción por las obligaciones de carácter positivo y negativo que les impone el Derecho Internacional. De ahí que hayan surgido otros juristas que van suavizando el rigor de la Teoría de la soberanía, al enfocarla desde un punto de vista más realista y más moderado.

La idea de soberanía nos lleva a considerar dos cualidades propias del Estado: La independencia, de carácter negativo, y que consiste en la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia; y la igualdad de todos los Estados, que sería su igual posición jurídica, unos frente a otros, y todos bajo el Derecho Internacional Privado.

VI.1. EVOLUCION HISTORICA DE LA SOBERANIA

En la Edad Media, dentro del ámbito geográfico del feudo, la soberanía la ostentaba el señor feudal quien tenía facultades de mando sobre personas y cosas en el marco de su circunscripción.

Frente a cada señor feudal había otros señores feudales que ejercían su soberanía interna respectiva.

Algunos señoríos acrecentaron su poder y sometieron a vecinos señoríos feudales. De esta manera, los poderosos señoríos feudales se transformaron en monarquías que afirmaron su potestad suprema sobre gobernados y sobre los nobles que representaron la

potestad feudal. Así coexistió el poder de los señores feudales frente al poder de los monarcas. Estos últimos tenían un grado jerárquico mayor que el que correspondía a los señores feudales.

Existía encima de todos estos señores feudales la figura de un monarca "El Soberano", que por mandato divino tenía autoridad absoluta sobre un delimitado número de Feudos. No había más autoridad sobre el monarca que la del Derecho Divino.

Durante la Revolución francesa se combatió el absolutismo del monarca. En tal época se manifestó que la soberanía corresponde al pueblo y los gobernantes sólo son representantes del pueblo.

El pueblo es una masa amorfa, multitudinaria, incapaz de ejercer directamente la soberanía, salvo el derecho que tiene a la revolución, por tanto ha de ejercerla a través de representantes.

En la época actual se reconoce que la soberanía reside en el pueblo pero ha de ejercerse por conducto de los representantes designados democráticamente.

En nuestro país se determina, en el artículo 39 constitucional, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Tal soberanía, en los términos del artículo 41 constitucional, se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y por las Constituciones particulares de los Estados, las que no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En lo internacional, la soberanía aún no llega al establecimiento de una autoridad superior a la de los Estados soberanos que componen la comunidad de países. Existen ciertos destellos de supranacionalidad que alguna vez conducirán al establecimiento y fortalecimiento de órganos de supremacía frente a los Estados soberanos pero, predomina la amortización del poder en los Estados nacionales.

VI.2. CONCEPTO DE SOBERANIA Y SU ANALISIS.

Para entrar en detalle al confuso concepto de soberanía, y por haber sido estudiado por diversas autoridades del Derecho Internacional y de la teoría del Estado, encuentro conveniente antes de llegar a mis propias conclusiones hacer un somero análisis de las más importantes teorías (a mi parecer) la controversial acepción de Soberanía.

Hildebrando Accioly³⁶ alude a que el vocablo "Soberanía" es antiguo y atribuye su introducción en las ciencias políticas a Jean Bodin, publicista francés del siglo XVI, autor de la obra denominada *Les six livres de la République*. Expresa que Jean Bodin definía la soberanía como el poder perpetuo y absoluto dentro de un Estado.

Reflexiona Accioly que el poder supremo, tal como se admite en el concepto clásico de la soberanía absoluta, ha sido un principio de anarquía internacional y, por ello mismo, un obstáculo constante para una perfecta cooperación entre las naciones.

Establece que la soberanía tiene dos elementos: a) Es una autoridad superior, capaz de regular y decidir los conflictos dentro de la sociedad a la que preside. b) Sólo se debe ejercer dentro de los límites trazados por el Derecho Internacional.

En su opinión, la soberanía internacional sólo indicará que el Estado que la posee, llamado Estado soberano, no está subordinado a ningún otro, sino al derecho de gentes. En tal sentido, y sólo en ese, se debe admitir la noción de soberanía internacional. Diferente es en derecho interno, ahí existe de hecho, una soberanía, un poder supremo. Para ese autor brasileño, la soberanía internacional se manifiesta por la afirmación de la libertad del Estado en sus relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional.

Deriva de la soberanía internacional los derechos siguientes: de legación, activo y pasivo; de ajustar tratados o convenios; de hacer la guerra o mantenerse neutral; de igualdad, de respeto mutuo. Accioly juzga que la palabra soberanía debe sustituirse por el término de "independencia". Un Estado independiente sólo pasa a ser dependiente si concluye un tratado o incurre en algún otro compromiso jurídico por el que accede a actuar según las directrices de otro Estado.

Daniel Antokoletz³⁷ enuncia que el Estado soberano no reconoce autoridad superior que le dicte normas de conducta o que tenga la facultad de juzgar sus actos. Ni las Naciones Unidas son Súper Estados, capaces de imponer reglas de conducta a sus miembros, fuera de lo estipulado en sus cartas constitutivas. Sus decisiones se toman por unanimidad de votos, salvo las cuestiones de procedimiento. Es, porque son asociaciones de soberanos, cuyas resoluciones son contractuales, sin que la mayoría pueda obligar a la minoría.

³⁶ Hildebrando Accioly, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, Tomo I, pp. 133, 229-249.

³⁷ Daniel Antokoletz, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Librería y Editora "La Facultad", Buenos Aires, 1951, 5ª Edición, Tomo I, pp. 506, 564-568.

M Bluntschli³⁸ afirma que la soberanía del Estado consiste en: a) la independencia de ese Estado respecto de los Estados extranjeros; b) la libertad que tiene el Estado de determinar y expresar por actos su voluntad, sin que otro Estado pueda oponerse.

La primera es la soberanía exterior, la segunda, la soberanía interior.

En su personal opinión, un Estado no puede pretender sino aquella independencia y libertad que sean compatibles con la organización necesaria de la humanidad, con la independencia de los demás Estados y con los lazos que unen a éstos entre sí.

Enumera los derechos que se derivan de la soberanía de un Estado: el derecho de constituirse a sí mismo; el derecho de tener una legislación independiente para su pueblo o territorio; el derecho de gobernarse y administrarse por sí mismo; el de hacer libremente nombramientos para los empleos públicos; el derecho de designar y acreditar representación cerca de los demás Estados

J W. Burton³⁹, respecto a la soberanía, sostiene el criterio de que, las limitaciones a ella sólo se justifican si llevan de por medio el consentimiento del Estado que las sufre. Así expone que "toda limitación de soberanía es el resultado del acuerdo voluntario de las naciones de ceder parte de su libertad de acción y decisión.

Pedro Pablo Camargo⁴⁰ afirma que la soberanía exterior implica una manifestación del derecho de decidir libre y discrecionalmente acerca de sus asuntos internos y externos, sin violar los derechos de los demás Estados, ni los principios y reglas del orden jurídico internacional.

Para Camargo, en el orden internacional, la autolimitación es la base del derecho. Es la limitación voluntaria que se impone al Estado y que explica las obligaciones de los Estados, de unos frente a otros. Tal limitación se encuentra en los tratados internacionales.

La soberanía en lo internacional, en consecuencia, no es absoluta, está limitada por los tratados internacionales, en donde obra la voluntad autolimitante de los países suscriptores.

Manuel Díaz de Velasco Vallejo⁴¹ expone que la soberanía se manifiesta en un doble sentido: a) hacia el exterior, como una auténtica libertad de decisión para el ejercicio de su actividad en las relaciones internacionales. En lo que se califica como autonomía del Estado en el sentido de que ella no permite la injerencia de los otros Estados en estas materias; y b) Se manifiesta también hacia el interior, en tanto que el Estado soberano posee la plenitud de

³⁸ M. Bluntschli, *El Derecho Internacional Codificado*, traducción de José Díaz Covarrubias, México, 1871, José Batiza.

³⁹ J.W. Burton, *Teoría General de las Relaciones Internacionales*, Traducción de Héctor Cuadros, UNAM, México, 1973, pp. 121-122.

⁴⁰ Pedro Pablo Camargo, *Derecho Internacional*, Universidad La Gran Colombia, Bogotá, 1973, Tomo I, pp. 154-155.

⁴¹ Díaz de Velasco Vallejo Manuel, *Curso de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1962, Tomo I, pp. 209-210.

jurisdicción para reglamentar todo lo referente al territorio, a la población y a los distintos aspectos de la vida social.

Charles G. Fenwick⁴² asevera que, después de siglos de uso, el término soberanía, carece de precisión científica, y de su empleo suelen resultar muchas contradicciones.

Para este autor es posible distinguir entre dos conceptos de soberanía, el antiguo y el moderno. En el concepto tradicional y de acuerdo con la denominación técnica usada anteriormente, un Estado soberano era el que ejercía una autoridad indivisa sobre todas las personas y propiedades y que se encontraba sobre sus límites, y que se mantenía independiente del control directo de cualquier otra potencia. El Estado soberano, conforme a esta concepción, es el que interviene como miembro capaz e independiente dentro de la comunidad de naciones.

En una perspectiva moderna, la soberanía ha llegado a simbolizar el repudio que merece el derecho que se arrogan los Estados fuertes de intervenir en los problemas de los más débiles.

Wolfgang Friedmann⁴³, desde un ángulo moderno e interesante alude al vínculo existente entre la integración económica y la soberanía. Se refiere a la integración de los Estados de Europa Occidental que tiene tan antiguas tradiciones de soberanía nacional en comunidades separadas. Señala el lazo estrecho que existe entre soberanía y la no intervención. Indica que los Estados latinoamericanos estaban profundamente preocupados por la política intervencionista de la Europa Occidental y de los Estados Unidos, en la época en que los actuales Estados Africanos y Asiáticos no existían como tales o no estaban en condiciones de actuar independientemente. Tal preocupación dió pábulo al principio de la no intervención que es sólo un corolario del principio de la soberanía absoluta de los Estados. La insistencia en la soberanía y en la integridad territorial es una actitud defensiva de aquellos Estados que temen las coacciones de los Estados más fuertes.

Analizadas ya las principales opiniones de los estudiosos en Derecho Internacional público procederé a desarrollar el concepto de "Soberanía"

VI.3 TERMINOLOGIA

⁴² G. Fenwick Charles, *Derecho Internacional, Bibliográfica Omba, Buenos Aires, 1963, traducción de Mn. Eugenia I. pp.48-49, 121-122.*

⁴³ Wolfgang Friedmann, *La nueva Estructura del Derecho Internacional, Editorial Trillax, S.A., México, 1967, pp. 53-54, 109-364.*

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, la palabra "soberanía" es un sustantivo femenino que deriva del vocablo "soberano" y que, en una de sus acepciones significa la autoridad suprema del poder público. En acepción diversa se refiere a la calidad del soberano.

A su vez, la palabra "Soberano", hipotéticamente, conforme al mismo Diccionario de la Lengua, deriva del latín bajo: "superanus" y se refiere a quien ejerce o posee la autoridad suprema e independiente.

La propia Academia de la Lengua, en el citado Diccionario, establece como significado de la frase "soberanía nacional" el siguiente: "la que según algunas teorías del derecho político, corresponde al pueblo, de quien se supone emanan todos los poderes del Estado, aunque se ejerzan por representación.

Juan Bodino la llamaba "summa potestas" y tal frase equivale a supremo poder, como máxima manifestación de mando

El distinguido jurista mexicano, especialista en Derecho Constitucional y en Amparo, Ignacio Burgoa, ha considerado que la palabra soberanía está íntimamente vinculada a las expresiones latinas "super" y "omnia", que significan "sobre" y "todos", o sea, que la soberanía significa estar "sobre todos"⁴⁴. Desde el punto de vista del derecho interno, es verdad que quien tiene el carácter de soberano ocupa el estrato más elevado.

En cuanto a quienes consideran el origen francés de la palabra "soberanía" aluden al sustantivo "suzerain" que significa señor feudal. En alguna época histórica el señor feudal fue el detentador de la autoridad suprema dentro de la circunscripción geográfica de su feudo.

VI.4. CARACTERES DE LA SOBERANIA

En la época de Juan Bodino la soberanía tenía los tres caracteres siguientes:

- a) Perpetua.
- b) Absoluta.
- c) Indivisible.

⁴⁴. Versión taquigráfica de la cátedra de Garantías y Amparo, impartida en 1952 en la Facultad de Derecho de la Universidad de México.

Juan Bodino llevaba la finalidad de fortalecer el poder de los monarcas y unificar el poder central frente a la dispersión feudal. de allí las características tradicionales que se han derivado del pensamiento de Juan Bodino. La soberanía era perpetua porque los monarcas podían transmitir el poder a sus descendientes y de esa manera continuaban en posesión de las facultades de mando.

La soberanía se juzgaba absoluta en una época en la que se requería la plena sumisión de los señoríos feudales al poder central nacional. Hemos constatado, de la revisión documental precedente que tal soberanía no era totalmente absoluta porque el monarca estaba subordinado a la ley divina, al derecho natural y al derecho de gentes.

La soberanía era indivisible porque el titular del poder monárquico concentraba las facultades legislativas, las facultades jurisdiccionales y las facultades administrativas.

En la época moderna, la soberanía ya no se concibe como perpetua porque el poder público sólo se detenta en forma temporal por el periodo o periodos que permiten las normas jurídicas constitucionales que otorgan representación de la soberanía popular a los gobernantes.

Igualmente, la soberanía, en la actualidad, ya no es absoluta porque el gobernante está sujeto a dos importantes limitaciones: la autolimitación y la autodeterminación.

La autolimitación es la sujeción del poder público a los cauces jurídicos preconizados en los documentos constitucionales de cada país. Han de respetar los derechos del gobernado.

A su vez, la autodeterminación es la estructura jurídica de los gobernantes conforme a los cánones constitucionales que regulan la manera de instituirse el gobierno y la forma como se ejerce el gobierno.

Tampoco es indivisible la soberanía en la era actual ya que la división de poderes sustentada por Aristóteles y por Montesquieu establece el repudio a un monopolio de poder. la soberanía como potestad suprema se entrega a tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos tres poderes se equidistan en un sistema de pesos y contrapesos.

En lo internacional, la soberanía estatal se ha manifestado como una realidad de los Estados individuales de carácter negativo: ellos no admiten supremacía de otros Estados frente a ellos. Para el logro de la convivencia en la comunidad internacional aceptan la sumisión a las normas jurídicas de derecho de gentes.

VI.5 CONCEPTO DE SOBERANIA.

En mi personal punto de vista, y con base a todo lo anteriormente expuesto en este capítulo, entiendo por soberanía lo siguiente:

La soberanía es la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados; en lo internacional, dándole relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados internacionales y tácitamente a través de la costumbre internacional

"La soberanía es una potestad normativa que se ejerce de manera diferente en lo interno y en lo internacional porque existen diversos grados de evolución en la sociedad internacional y en la sociedad externa internacional.

En lo interno, la soberanía funciona en un conglomerado en donde ha desaparecido la vindicta privada y en donde ya se admite la existencia de un poder superior al que corresponde a los individuos que forman la sociedad constituida jurídicamente.

En lo internacional, la soberanía tiene frente a sí una comunidad de países en donde todavía se rechaza un poder superior al de los Estados, capaz de imponer las normas jurídicas de manera heterónoma. Existen normas jurídicas que regulan la sociedad interestatal, pero ellas son producto de la voluntad de los Estados y no de una voluntad heterónoma supraestatal de un posible gobernante supraestatal"⁴⁵

VI.6. LA SOBERANÍA Y LA NO INTERVENCIÓN

Se ha considerado que en lo interno la soberanía es la aptitud de crear normas jurídicas con, contra o sin la voluntad de los obligados. Esta aptitud la detentan quienes acceden al poder público en representación de la soberanía popular.

En el ámbito interno de los Estados, sus respectivos gobiernos son soberanos. Ello significa que los representantes gubernamentales de otros países carecen de la potestad de crear normas jurídicas internas en otro país diferente al suyo. Por tanto, como una manifestación de la soberanía de los Estados, se ha proclamado el deber de no intervención en los asuntos internos que son de la incumbencia exclusiva de cada Estado soberano.

Por otra parte hemos establecido el punto de vista de que la soberanía externa se caracteriza por la aptitud del Estado para crear normas jurídicas internacionales a través de tratados y de costumbre internacional. La voluntad creadora de normas jurídicas le corresponde a cada Estado y debe manifestarse sin injerencias extrañas. Se pretendiera influir del exterior en esa voluntad se afectaría la soberanía. Por tanto, es manifestación de

⁴⁵ *Arrellano García, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1993, p. 173.*

soberanía que los demás Estados no pretendan influir la libre manifestación de voluntad de los Estados soberanos al crear la norma jurídica internacional.

En conclusión, es manifestación de soberanía preconizar y respetar el principio de no intervención que es un derecho del Estado soberano y un deber de los demás sujetos de la comunidad internacional

VI.7. LA SOBERANÍA Y LA IGUALDAD JURÍDICA DE LOS ESTADOS.

El recorrido doctrinal precedente, constitutivo de la primera parte de este capítulo, nos muestra que la igualdad jurídica de los Estados en un principio que deriva de la soberanía. Tal criterio lo juzgamos acertado.

Si las relaciones entre los países son de coordinación y no de subordinación, ello quiere decir que todos son soberanos y en tal situación ninguno pretenderá privilegios sobre los demás.

Por tanto, habrá igualdad entre los Estados soberanos. Serán detentadores de los mismos derechos y obligaciones habrá equivalencia en cuanto a que ellos gozan de la soberanía internacional tal y como la hemos entendido.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en el artículo 2º. párrafo 1, establece literalmente:

"La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros"

En el dispositivo transcrito se reconoce la soberanía de los Estados y al mismo tiempo se admite la igualdad de los mismos. En efecto, la soberanía y la igualdad de los Estados están íntimamente vinculadas entre sí pues, desde el punto de vista de la soberanía, independientemente de sus desigualdades materiales, los Estados son jurídicamente iguales. Recuérdese que cuando hemos conceptuado la soberanía le hemos concedido un indiscutible carácter jurídico.

CONCLUSIONES

-Dada la situación económica que imperaba en los 40', la creación del FMI fue para muchos una luz hacia un futuro incierto, pero de esto se aprovecharon los países que tenían el suficiente poder como para poder decidir en nombre de todos los demás interesados en la creación de aquel. Estos países -Gran Bretaña y Estados Unidos- diseñaron el FMI, sus políticas, su convenio constitutivo y se lo presentaron a las 42 naciones restantes que integraban el proyecto que, dada la situación del mundo en el momento de tales negociaciones, no les quedo otra alternativa que firmar.

-Desde un principio, con la implantación del voto ponderado y otras políticas en el FMI, se dejó ver muy a las claras que lo que pretendía Estados Unidos con la ayuda de Gran Bretaña era la administración conjunta del orden monetario internacional: ya que el gran voto norteamericano en el Fondo le aseguraba a los EE.UU un poder efectivo de veto sobre las operaciones del Fondo.

-En la creación del Convenio Constitutivo del Fondo, se tuvo cuidado de redactar un artículo en donde los países miembros se comprometieran de manera expresa a un conjunto de reglas generales de política que el país solicitante de un crédito debía seguir, o tratar de seguir, incluyendo el crecimiento económico ordenado, la estabilidad razonable de los precios, evitar la sobrevaluación de su moneda y aplicar políticas cambiarias compatibles con estos compromisos.

-Otra función clave implantada en el FMI es la del ejercicio de la supervisión en donde se hace una evaluación de la capacidad y la disposición de los países para mantener en orden sus asuntos económicos internacionales. La amplitud del alcance de la supervisión se supone se limita al campo de las variables de la economía externa de un país, pero, bajo el escudo de que no existe una demarcación definida que permita distinguir entre la dimensión externa y la dimensión interna de una economía, resulta inevitable examinar la orientación y la combinación de las medidas de política económica. En consecuencia, los directivos del FMI afirman que las obligaciones asumidas por los países miembros deben abarcar también el campo de la política económica interna, en virtud de la inseparabilidad de los vínculos económicos.

-El Fondo sufrió cambios en las décadas de los 70's y 80's. Cambios en el papel desempeñado por el Fondo como institución financiera y también en sus políticas y prácticas. Estas últimas habían sido elaboradas para salvaguardar los derechos de los miembros junto con la protección de la liquidez del Fondo mismo pero se extendieron hasta abarcar más amplios propósitos. El mejoramiento de las políticas nacionales se convirtió en un objetivo de por sí, y el Fondo alentó a sus miembros a utilizar créditos de la institución desde el mismo instante en que incurrieran en problema de balanza de pagos, con objeto de exponerlos a la asesoría y las condiciones de política del fondo.

-Muchos han considerado las "Políticas recomendadas" por el fondo perjudiciales para la situación interna del país al que se aplican, pues se han podido ver repercusiones sociales negativas de las medidas que el FMI con frecuencia incluye en los programas que concierne con los países en desarrollo. Alan García Pérez, expresidente de Perú, en un artículo publicado en la prensa mexicana, llegó a decir "El golpe militar en el Perú y la inestabilidad política en otros países de América Latina comprueban que el ajuste "fondomonetarista" no es compatible con la democracia.

-Los países Latinoamericanos comenzaron a endeudarse de manera superlativa con la banca internacional privada. En 1982, al declarar México que no estaba en condiciones para continuar pagando su deuda, la banca se dió cuenta de lo endeble que era su negocio; que no tenían garantía alguna que les asegurara el pago de los réditos que tan buenos dividendos les proporcionaban. Fue entonces cuando dirigieron sus miradas a un instrumento que, aunque ilegal, les sería muy efectivo para asegurar sus intereses: Los créditos contingentes otorgados por el Fondo Monetario Internacional. Como los países acreedores tenían el mayor número de votos por la ponderación de este, no hubo ningún inconveniente en implantarlo para la reestructuración de la deuda entre los países en desarrollo y la banca internacional privada. La condicionalidad debía servir ahora como un vehículo para un cambio estructural de la producción, la que debería orientarse hacia el mercado externo.

-Con lo anteriormente expuesto se puede llegar a la conclusión de que, a partir de 1982, la carta intención diseñada en conjunto por el FMI y la banca transnacional es el

instrumento principal de la planeación económica nacional de los países subdesarrollados, haciéndose con esto evidente la violación a la soberanía nacional.

-La lucha contra la condicionalidad debe librarse en los terrenos políticos y también jurídico. Se trata, en realidad, de una lucha contra el proceso de desnacionalización económica, que es la contraparte latinoamericana al proceso de transnacionalización impulsado desde los países del centro capitalista.

-Ni en el texto original del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional ni en ninguna de las modificaciones que le han sido introducidas a la fecha autorizan a este organismo para condicionar sus servicios financieros, ni menos para intervenir directamente en el diseño y control de la política económica interna de los países miembros.

-Aún que en el Convenio Constitutivo del FMI se contemplara la facultad de ese organismo para imponer condicionalmente políticas económicas nacionales determinadas a los Estados miembros ello sería ilícito, ya que tal disposición habría entrado en contradicción con la Carta de la ONU, tratado que es posterior y además preferente al convenio. Tampoco sería posible alegar la legalidad de cualquier tratado posterior a la Carta que facultara al Fondo para intervenir en la determinación de la política económica o social de sus miembros, ya que tal instrumento jurídico sería contrario a una norma imperativa de derecho internacional y, por lo tanto, nulo.

-Por lo tanto, se puede concluir que el sistema de la condicionalidad impuesto por el Fondo es ilícito y carente de fundamento legal.

-Al introducir el sistema de votación ponderada y ligar la cuota asignada a cada Estado miembro con el número de votos al que éste tenía derecho, el Convenio Constitutivo del Fondo confirió a Estados Unidos un virtual control de las decisiones del FMI, por ello no resulta extraño que las políticas recomendadas por el FMI tengan como principal propósito asegurar los intereses de dicha nación.

-La condicionalidad del Fondo, se basa siempre en que los países adopten medidas necesarias para lograr a medio plazo, una situación sostenible de balanza de pagos. Existiendo hoy en día una cooperación estrecha y abierta entre el FMI y el capital financiero

internacional. es claro que la condicionalidad no responde a las necesidades de los países en desarrollo, sino a la necesidad del capital financiero internacional de resguardarse de aquellos países cuyo endeudamiento ha alcanzado proporciones críticas.

-Las autoridades del FMI encubren su imposición de programas económicos a los gobiernos que solicitan préstamos "stand By" alegando que estos últimos adoptan soberanamente dicho programa y que recurren al FMI para financiarlos

-En la mayoría de los casos la intervención del FMI no ha logrado restablecer el equilibrio o ajuste de las distorsiones negativas en la economía de los países deudores. Más aún, la mayoría de los indicadores económicos en vez de mejorar conocen un deterioro cada vez mayor

-Los programas de ajuste impuestos por el FMI solo persiguen de un lado imponer una política que garantice el capital financiero internacional, su expansión, paliar las crisis internas de las potencias imperialistas, en particular de los EE.UU garantizando mercados de bienes y capitales, zonas de influencia y, por el otro; beneficiar a las clases internas dominantes que aplican dicho programa, en particular a sus fracciones más poderosas, en el sentido de elevar sus niveles de riquezas y acumulación de capitales. En pocas palabras una política que sirve exclusivamente al gran capital nativo e internacional.

-El servicio de la deuda externa es el obstáculo principal que impide el crecimiento económico de México.

-El cumplimiento de las condiciones de ajuste económico impuestas por el FMI al otorgar sus créditos contingentes determinan los desequilibrios y problemas económicos más graves de la economía mexicana: el estancamiento de las actividades productivas; la caída sustancial de la tasa de inversión; los desequilibrios externo y presupuestal; las devaluaciones recurrentes, etc.

-De acuerdo con la acepción que se dió en la Convención de Viena al tratado, se puede afirmar que la naturaleza jurídica del crédito contingente es la de un tratado.

FALTA PAGINA

No. **107**

-Si se supone que las relaciones entre los países son de coordinación y no de subordinación, queriendo decir con ello que todos son soberanos y en tal situación ninguno pretenderá privilegios sobre los demás, como es que existe la ponderación del voto, poniendo en franca desventaja a los países subdesarrollados frente a los desarrollados. Simplemente con el voto ponderado, se le esta dando a EE.UU el poder de dirección y decisión del FMI, y no hay que olvidar que independientemente de sus desigualdades materiales, los Estados son jurídicamente iguales.

-A través de la imposición de sus programas económicos, el FMI lesiona grandemente la independencia de los pueblos, al tiempo que condiciona la práctica y políticas de los Estados nacionales, reduciéndolas muchas veces a ser simples actores en un escenario diseñado en función de los objetivos y estrategias del imperialismo mundial.

-La aplicación de la condicionalidad en si constituye un atentado a la soberanía de la nación prestataria, puesto que el FMI adquiere el poder de dictar a los gobiernos la política económica que, a su entender, debe ser aplicada en el país que recibe los préstamos.

-Para esconder su aceptación de las condiciones del FMI y su situación de sometimiento a dicho organismo, muchos gobiernos comienzan antes de que se inicien oficialmente las negociaciones con el FMI a modificar su política económica en el sentido de la que dicho organismo exige. De tal manera, esos gobiernos quieren dar la impresión de haber formulado de manera totalmente autónoma su política económica y de que el FMI viene solamente a respaldarla desde el punto de vista financiero.

-La carta de intención enviada por los gobiernos no solamente describe el contenido de los programas económicos y de sus medidas, sino que establecen también una serie de compromisos cuantitativos para muchas de las disposiciones y medidas adoptadas.

-La vigilancia del FMI sobre el cumplimiento de las condiciones se hace mediante visitas muy frecuentes de delegaciones de técnicos del FMI haciendo con su presencia y sus recomendaciones y exigencias una verdadera invasión en los diferentes centros e instituciones gubernamentales.

BIBLIOGRAFIA

Brian Tew, Cooperación Monetaria Internacional. Colección Labor, Barcelona, 1990.

Carrillo Azpeitia Carlos, Por los caminos de la soberanía, Cámara de Diputados, México, 1994.

Carvajal Contreras Máximo, Derecho Económico Internacional. Porrúa, 1995.

Driscoll David D., La condicionalidad y la política económica del Fondo Monetario Internacional. FMI, Washington, 1995.

Driscoll David, ¿Que es el Fondo Monetario Internacional?. FMI, Washington, 1990.

Guillen Arturo, Eugenia Corcea y Gregorio Vidal; La deuda externa. Grillete de la Nación; Fondo de Cultura Económica, 1993.

Gutián Arturo, La singular Naturaleza de las funciones del Fondo Monetario Internacional, CEMLA, México, 1995.

Gurría José Angel, La política de la deuda externa, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Griffith Stephany; Deuda externa. renegociación y ajuste en la América Latina; Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Jaguaribe Helio, El nuevo escenario internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Ritter Fernando, El pseudo capital, Premia, México, 1978.

Samuelson Paul A., Economía, Mc Graw-Hill, México, 1995.

REVISTAS

Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales. Banco Nacional de Comercio Exterior. Publicación anual.

Boletín del CEMLA, Centro de Estudios Monetarios de Latino America. Publicación Bimestral.

Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Publicación Mensual.

El Mercado de Valores. Banco de México. Publicación Mensual.