

252
2ey

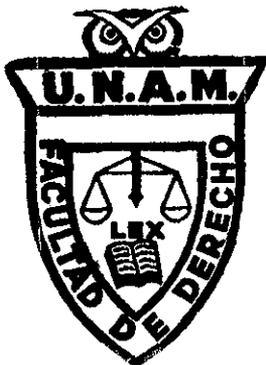


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA BANCA INTERNACIONAL DE DESARROLLO
Y EL CREDITO EXTERNO A MEXICO”

T E S I S
Que para obtener el Grado de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
JOSE LUIS NAVARRO BURCIAGA



DIRECTOR DE TESIS: DR. VICTOR CARLOS GARCIA MORENO

MEXICO

255268

1998

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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E .

ESTIMADO SEÑOR DIRECTOR:

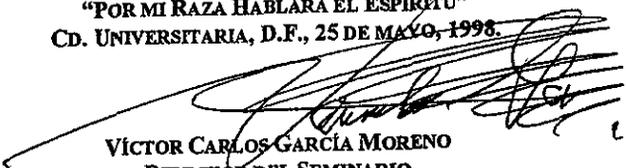
El C. JOSÉ LUIS NAVARRO BURCIAGA, elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho intitulada "LA BANCA INTERNACIONAL DE DESARROLLO Y EL CRÉDITO EXTERNO A MÉXICO", que elaboró bajo la dirección del suscrito, quien ya dio la aprobación en cuestión, con fecha 25 de mayo del año en curso.

El Sr. Navarro Burciaga, ha concluido el trabajo referido, el cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACIÓN, para todos los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Me es grato hacer presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. UNIVERSITARIA, D.F., 25 DE MAYO, 1998.


VÍCTOR CARLOS GARCÍA MORENO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

VCGM

*A la memoria de
mi Padre **Roberto Navarro Serrano**† y
mi Madre **Carolina Burciaga de Navarro**† con
mi filial gratitud por su amor,
confianza y esfuerzo sin límite
para forjarme un mejor futuro.*

*A mi esposa **Myrna Hernández de Navarro** por
brindarme su aliento para llegar a esta meta.
A mis hijos **Luis Carlos** y **José Pablo**,
por el ejemplo de su temprano empeño.*

*A mis maestros por su generosidad cotidiana y
vocación vertidas en conocimientos y esperanza.*

*A todos quienes con su apoyo
hicieron posible concluir este trabajo.*

TABLA DE ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento <i>(International Development Association).</i>
AGMI	Agencia de Garantía Multilateral a las Inversiones <i>(Multilateral Investment Guarantee Agency).</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRF □	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento <i>(The International Bank for Reconstruction and Development).</i>
CFI	Corporación Financiera Internacional <i>(International Finance Corporation).</i>
CIADI	Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones <i>(The International Center for Settlement of Investment Disputes).</i>
CII	Corporación Interamericana de Inversiones.
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones.
FMI	Fondo Monetario Internacional. <i>(International Monetary Fund).</i>
GBM	Grupo Banco Mundial. <i>(The World Bank Group).</i>

I N D I C E

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO “PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES”	1
1. Los organismos financieros internacionales y la teoría de la subjetividad internacional	1
1.1. La subjetividad en el derecho internacional público.....	1
1.1.1. Sujeto de Derecho	1
1.1.2. Teoría clásica; subjetividad exclusiva del Estado.....	3
1.1.3. El individuo como sujeto de Derecho Internacional	5
1.1.4. Otros sujetos del Derecho Internacional Público además de los Estados	7
1.1.5. Concepto de Derecho Internacional Público y sus sujetos.....	9
1.2. Las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional público.....	12
1.2.1. Subjetividad, personalidad y capacidad de las Organizaciones Internacionales.....	12
1.2.2. Criterio de la Corte Internacional de Justicia.	15
1.2.3. Criterio de diversos autores, respecto a la subjetividad de las Organizaciones Internacionales, sus requisitos y alcances.	17
1.2.3.1. Acto de creación, participación y miembros	19
1.2.3.2. Concordancia de sus objetivos con el Derecho Internacional Público	21
1.2.3.3. Estructura permanente	23
1.2.3.4. Personalidad jurídica y voluntad distinta a la de sus miembros	24
1.2.3.5. Capacidad para asumir derechos y obligaciones en el ámbito internacional	26
1.2.3.6. Capacidad para celebrar tratados.....	28
1.2.3.7. Derecho de legación, inmunidades y personalidad para entablar reclamos internacionales	30

1.2.3.8. Contribuir a la formación del derecho mediante la costumbre.....	31
1.2.3.9. Capacidad para crear derecho interno y externo	32
1.3. Clasificación de los organismos internacionales.....	34
1.3.1. Organismos Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales.....	37
1.3.2. Organismos Mundiales o de tendencia universal.....	38
1.3.3. Organismos Internacionales Regionales.....	38
1.3.4. Organismos Internacionales Especializados.....	39
1.3.5. Organismos Internacionales de Desarrollo y Fomento.	40
 CAPÍTULO SEGUNDO "SISTEMA FINANCIERO-CREDITICIO INTERNACIONAL"	 42
2. Fondo Monetario Internacional; antecedentes del sistema.	42
2.1. Planteamiento	42
2.2. Antecedentes	44
2.3. Creación del Fondo y membresía	46
2.4. Objetivos.	50
3. Régimen jurídico del Fondo Monetario Internacional.	53
3.1. Naturaleza jurídica.....	53
3.2. Instrumentos normativos, resolución de conflictos e interpretación.....	54
3.3. Estructura de administración	57
3.4. Personalidad, inmunidades y privilegios.....	59
3.5. Relación con países no miembros.....	61
4. Transformación del Fondo Monetario Internacional.	64
4.1. Evolución funcional.	64
4.2. Condicionalidad.....	69
4.3. Sistema de votación	71
4.4. Stand-by Agreements y cartas de intención.	73

CAPÍTULO TERCERO "EL BANCO MUNDIAL; INSTITUCIÓN CON VOCACIÓN UNIVERSAL"	75
5. Banco Mundial; antecedentes y fines.	75
5.1. Antecedentes	75
5.2. Creación y membresía.....	81
5.3. Objetivos y concordancia con los principios de Derecho Internacional Público.	82
6. Régimen jurídico del Banco Mundial.	86
6.1. Naturaleza jurídica del Banco Mundial.	86
6.1.1 Instrumentos normativos e interpretación.	87
6.2. Administración.....	88
6.3. Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios.	90
7. Membresía, poder de votación y políticas de operación.....	98
7.1. Suscripciones y votación.....	98
7.2. Políticas crediticias	99
CAPÍTULO CUARTO "EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; ENFOQUES REGIONAL Y EXTRARREGIONAL"	104
8. Banco Interamericano de Desarrollo; antecedentes y fines.	104
8.1. Antecedentes.	104
8.2. Creación y membresía.....	110
8.3. Objetivos y funciones.....	115
9. Régimen jurídico del Banco Interamericano de Desarrollo.	117
9.1. Naturaleza jurídica del BID.....	117
9.2. Instrumentos normativos e interpretación.	118
9.3. Administración.....	121
9.4. Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios.	123

10. Suscripciones, poder de votación y políticas de operación.....	125
10.1. Suscripciones y votación.....	125
10.2. Políticas de operación.....	126
10.3. Fines actuales y perspectivas.....	129

CAPÍTULO QUINTO "RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA PARA FINANCIAR EL DESARROLLO EN MÉXICO" 133

11. Régimen jurídico.....	133
11.1. Constitucional.....	134
11.2. Leyes.....	142
11.3. Convenios constitutivos.....	152
11.4. Bases operativas con los organismos internacionales.....	153
11.5. Personas jurídicas autorizadas para contratar crédito externo.	154
11.5.1. Banco de México.....	154
11.5.2. Agentes financieros.....	158

CAPITULO SEXTO "LA ECONOMIA DE MÉXICO; DEUDA EXTERNA Y CAMBIO A ESTRATEGIA EXPORTADORA"..... 162

12. Breve repaso de las estrategias económicas de México en los últimos cincuenta años.....	162
12.1. Endeudamiento público externo, paliativo y detonador de crisis económicas.....	166
12.2. Los programas de estabilización y ajuste del FMI, Cartas de Intención y estrategias conjuntas con la banca internacional de desarrollo.....	168
12.3. Apertura comercial como estrategia de cambio.	183
12.4. El entorno de la globalización, concepto, influencia y limitaciones.....	186

CAPITULO SEPTIMO “ LOS NUEVOS MANDATOS DE LOS BANCOS INTERNACIONALES DE DESARROLLO Y SU EFECTO EN MÉXICO”191

13. Deuda externa con Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.	191
14. Enfoques actuales de los mandatos de la banca internacional de desarrollo.	196
15. La nueva agenda internacional y los programas de los bancos internacionales de desarrollo.	201
15.1. Economía de mercado, apertura comercial y desregulación.	207
15.2. Privatización e impulso a la inversión privada.	210
15.3. Reforma de la Seguridad Social.	215
15.4. Reforma financiera.	218
15.5. Modernización del Estado; reforma del Poder Judicial y economía.	220
15.6. Descentralización fiscal y presupuestación.	227
15.7. Disminución de la pobreza y desarrollo humano.	231
15.8. Derechos humanos.	237
15.9. Medio ambiente.	241
16. Una perspectiva teórica de los nuevos mandatos de la banca internacional de desarrollo.	246
16.1. El papel del Estado como tema eje.	248
16.2. El institucionalismo económico como una perspectiva analítica de los actuales mandatos.	255
CONCLUSIONES.	260
BIBLIOGRAFIA.	272

INTRODUCCIÓN

Abordar el tema de los organismos financieros internacionales de desarrollo cuando aún se presentan crisis económicas recurrentes relacionadas con el sistema internacional de crédito, hace necesario el deslinde jurídico respecto de la diversidad de elementos conceptuales que desde otros campos diferentes al Derecho concurren al análisis de su dinámica y de la problemática inherente. Con frecuencia se proponen soluciones teóricas que asumen como un todo el tema de la deuda externa.

Persuadido por esa realidad opté por ocuparme únicamente de un segmento del amplio y complejo sistema crediticio internacional: los organismos financieros internacionales de desarrollo que operan créditos internacionales con México; ello, a la luz de dos cuestionamientos esenciales que constituyen los hilos conductores en este trabajo: ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la subjetividad internacional de los organismos materia de este estudio? y ¿Actúan de manera aislada en razón de su autonomía y fines o son parte de un sistema internacional?

La revisión en el Capítulo Primero de la doctrina en torno a la subjetividad en el Derecho Internacional Público y su aplicación a los organismos financieros objeto de estudio, es el punto de partida para diferenciarlos de los demás bancos que no obstante realizar operaciones calificadas como internacionales carecen de la condición de sujetos del Derecho Internacional Público.

En el Capítulo Segundo se estudia al Fondo Monetario Internacional con el propósito de aportar elementos de juicio que establecen la base para sustentar la hipótesis de que el Fondo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, ahora conocido como Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo, y sus respectivas filiales, no obstante la diversidad de sus características y objetivos operan como un sistema internacional.

II

Desde nuestro punto de vista la práctica de políticas crediticias vinculatorias a un enfoque económico generalizado en razón de prioridades y objetivos establecidos internacionalmente constituye un tema fundamental. Las políticas de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional se ven reflejadas en los enfoques y prioridades de los programas crediticios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y reproducidas con gran similitud por el Banco Interamericano de Desarrollo, de tal forma que al constituirse también en instituciones que avalan virtualmente la solvencia de un país desarrollan prácticas internacionales de control y orientación generalizadas respecto de los fines asignados a los recursos financieros que se captan en los mercados internacionales.

Es comúnmente aceptado que la participación de los organismos financieros de desarrollo internacionales como el BIRF o el BID y sus respectivas filiales, constituyen una alternativa de financiamiento al desarrollo en condiciones cualitativamente superiores a la banca privada internacional.

Aspecto de gran relevancia es el propósito para el que han sido creadas las diversas instituciones filiales, a través de las cuales se enfatiza la orientación que se está dando a los créditos internacionales de desarrollo.

No se trata de abundar sobre la muy compleja problemática de la deuda externa a la que ciertamente no son ajenos los créditos internacionales de fomento, pero sí argumentar en torno a las analogías estructurales, normativas y de políticas de operación que se establecen en el sistema financiero internacional en los planos mundial y regional, realidades operativas de las cuales un país difícilmente puede sustraerse o desestimarlas. No es tampoco nuestro propósito llevar el análisis al terreno doctrinal para cuestionar si se afecta o no la soberanía de cada país, ya que se parte de la premisa de que todo compromiso internacional derivado de la

III

membresía en estos organismos internacionales necesariamente se funda en una expresión de voluntad soberana.

En el Capítulo Tercero se realiza la confirmación de los elementos que hacen del BIRF o Banco Mundial un sujeto de Derecho Internacional Público, sus características operativas y vinculatorias con el Fondo Monetario Internacional.

Con una estructura de análisis similar a la del Capítulo anterior para darles coherencia, el Capítulo Cuarto está destinado a exponer las analogías entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, la influencia que recibe de éste y lo relativo de su carácter regional.

Así mismo, es propósito de este trabajo analizar en el Capítulo Quinto el régimen jurídico mexicano para la contratación del crédito externo como parte de la deuda pública, con lo cual se buscará precisar los límites de las facultades del Estado para contratar créditos externos y fungir como aval de las operaciones realizadas por los demás sujetos autorizados por la Constitución para contraer este género de deudas.

Como complemento al análisis jurídico de este trabajo, el Capítulo Sexto está destinado a analizar las causas económicas que influyeron en el endeudamiento externo y que determinaron la relación con los organismos financieros internacionales y la banca multilateral de desarrollo. Tiene cuatro objetivos de análisis: motivaciones para cambiar la estrategia económica; el impacto de los programas de estabilización y ajuste, cartas de intención y su relación con los mandatos de los bancos internacionales de desarrollo; y, la relación entre apertura comercial, globalización y mandatos de las instituciones objeto de estudio.

IV

En el Capítulo Séptimo se revisa la deuda con los bancos internacionales de desarrollo (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) en cuanto a su dimensión y orientación, y se aborda la relación que existe entre sus mandatos y la nueva agenda internacional, para analizar luego cada uno de los temas que se consideran materia de los mandatos, su contenido e influencia en la operación de los bancos; se plantea la relación que guardan con el tema central del papel del Estado y el vínculo con la vertiente teórica del “institucionalismo económico” cuya esencia es la relación causal entre el crecimiento económico y las reformas “institucionales”, y que son, a la vez, materia de algunos de los mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo.

CAPÍTULO PRIMERO “PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES”

1. Los organismos financieros internacionales y la teoría de la subjetividad internacional.

1.1. La subjetividad en el derecho internacional público

1.1.1. Sujeto de Derecho

Al emprender el análisis de las diferentes doctrinas relativas a los sujetos del Derecho Internacional es preciso dejar sentado lo que entendemos genéricamente por sujeto de derecho, concepto que al trasladarlo al Derecho Internacional adquiere particular importancia por la vinculación implícita o expresa que se ha hecho de éste con su definición, según diferentes concepciones.

Para este propósito recorro como punto de partida a lo expresado por Terán Mata, quien afirma que ‘en toda norma se encuentra un sujeto: “No es posible que haya normas sin aquel o aquellos a quienes se dirige el precepto”¹, y continúa su razonamiento con la aseveración de que “...por lo tanto la persona de derecho no preexiste al derecho, sino que éste instituye a la personalidad jurídica en cuanto hay un centro de imputación de tales y cuales circunstancias coincidentes”. Por eso, define a la personalidad de derecho como el centro de imputación de un conjunto de obligaciones o deberes jurídicamente establecidos. Tal centro de imputación es lo que se llama sujeto de obligaciones y derechos².

¹ Terán Mata, Juan Manuel. *Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 1971. p. 89.

² *Ibid*, pp. 99-100.

En este mismo sentido Riccardo Monaco considera que cada orden jurídico establece por sí mismo cuales son los destinatarios de sus normas. Cuando uno es destinatario de una norma, puede ser considerado como un sujeto de derecho. Además, es muy importante observar que uno se convierte en persona jurídica, asimismo, cuando es titular de poderes y obligaciones³. En sentido amplio, un sujeto de derecho es aquel a quien se dirigen las normas de un ordenamiento jurídico. Al aceptar que la generalidad de este concepto permite su aplicación a cualquier rama del derecho, reconocemos también que al designar cada una a sus propios sujetos, tal calidad la confiere a partir de diferentes exigencias propias de la naturaleza de los derechos y obligaciones contenidos en las normas.

En las definiciones ya citadas se advierte que no basta un ente destinatario de la norma para presumir su calidad de sujeto, sino que al conferirle determinados derechos y obligaciones se establece una relación "recíproca" entre sujeto y norma, esencia de la subjetividad jurídica⁴.

Algunos autores, sin referirse particularmente a lo que es un sujeto en el ámbito del Derecho Internacional, han considerado otros aspectos como determinantes: "el ser sujeto en un sistema de derecho, o el ser una persona jurídica según las reglas de ese sistema, implica tres elementos esenciales: 1) Un sujeto tiene deberes y por consiguiente incurre en responsabilidad por cualquier conducta distinta de la prescrita por el sistema. 2) Un sujeto tiene capacidad para reclamar el beneficio de sus derechos. Esto es algo más que ser simplemente el beneficiario de un derecho. 3) Un sujeto posee la capacidad para establecer relaciones contractuales o de

³ Monaco, Riccardo. Los Sujetos de Derecho Internacional, Cours général de droit international public, Recueil des Cours, 1968, III, Tome 125, 1970. p.271.

⁴ Siotto Pintor, Manfredi. Les Sujets du Droit International Autres que les États, Recueil des Cours, 1932, III, Tome 41, Académic de Droit International. p.255.

cualquier otra índole legal con otras personas jurídicas reconocidas por el sistema de Derecho en cuestión" ⁵. Estos elementos "esenciales" condicionan la subjetividad a la capacidad para hacer efectivos los derechos y las obligaciones contenidas en las normas jurídicas. De ellos se podría inferir que un sujeto de derecho es el destinatario de las normas de un orden jurídico con capacidad para asumir obligaciones y reclamar derechos ante los demás sujetos de ese mismo orden que le concede tal calidad.

Esta idea de sujeto comporta los elementos de fondo con base en los cuales se sustentó una prolífica elaboración doctrinal en el campo del Derecho Internacional, al tratar de precisar cuáles son los sujetos de este orden jurídico.

1.1.2. Teoría clásica; subjetividad exclusiva del Estado

Esta teoría se sustentaba, entre otras premisas, en que sólo los Estados tenían la facultad de adquirir derechos y asumir obligaciones internacionales mediante tratados. Consecuentemente se concebía al Derecho Internacional como el ordenamiento jurídico encargado de regular las relaciones entre los diversos Estados, y el instrumento para ello era el Tratado. ⁶

Las relaciones internacionales se daban con exclusividad entre Estados y la voluntad autónoma era el *substratum* de la soberanía con que participan. Anzilotti, por ejemplo, afirmaba que de la noción misma del Derecho Internacional como conjunto de normas establecidas por la voluntad colectiva de los Estados para la regulación de sus relaciones mutuas, se deriva que los sujetos de derecho son los Estados y

⁵ Sorensen Max. Compilador, Manual de Derecho Internacional Público, , México, FCE, 1981, p.261.

⁶ Cabezón Gallardo, Patricio y Miranda Adalíz Oyarzún, Los Sujetos de Derecho Internacional Público, Escuela de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 1967, pp.10-14.

exclusivamente los Estados⁷. Por su parte, Liszt concedía sólo a los Estados la calidad de sujetos de Derecho Internacional.⁸

Basten por ahora estos escasos aunque representativos ejemplos para ilustrar lo que fue la corriente de pensamiento que predominó hasta inicios del siglo XX. Los casos como el de la Santa Sede o la participación de las Colonias en las relaciones internacionales, si bien despertaron un gran interés de los estudiosos del Derecho Internacional, las más de las veces fueron abordados, valga la expresión, como casos atípicos y sin cuestionar definitivamente premisas que convirtieron en términos sinónimos Estado y sujeto del Derecho Internacional.

En tanto no aparecieron las organizaciones internacionales el pensamiento jurídico careció de elementos aportados por la realidad para cuestionar sus premisas en la materia y transformar la concepción que se tenía del Derecho Internacional.

Esta corriente de pensamiento ha sido superada, sin embargo siguió contando con algunos seguidores formados en la doctrina que fundamentaba el concepto de Estado en la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, tal es el caso de la Profesora L.A. Modzahorian⁹, quien sostuvo que “la posesión de soberanía es una condición *sine qua non* para cualquier persona internacional”.

No obstante la reticencia de algunos autores soviéticos a aceptar otros sujetos diferentes al Estado, finalmente se impuso el criterio que tiende a reconocer cierto grado de personalidad internacional a las organizaciones que actúan en el plano internacional. La teoría que postula la exclusividad del Estado como sujeto de

⁷ Cabezón, *Op. Cit.*, p.12.

⁸ *Ibid.*, p.p. 11-12.

⁹ Osakwe, Chris. CONTEMPORARY SOVIET DOCTRINE ON THE JURIDICAL NATURE OF UNIVERSAL INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, *American Journal of International Law*, July 1971, Vol. 65, No. 3, Published by the American Society International Law, p.505.

Derecho Internacional es insostenible en el contexto de las relaciones internacionales actuales.

1.1.3. El individuo como sujeto de Derecho Internacional

En posición extrema, opuesta a la postura de que sólo el Estado puede ser sujeto de Derecho Internacional, algunos autores (Duguit, Scelle y Reglade) consideraron que el único sujeto de ese orden normativo es el individuo. Su argumentación se sustenta en la premisa de que el hombre posee inteligencia y voluntad, y consecuentemente sólo a él se pueden dirigir las normas de derecho. La personalidad del Estado es reputada como una ficción.

Duguit conceptúa como sujeto de derecho al ser que está sometido a las normas del Derecho objetivo, explicando a éste como "...un conjunto de normas que ordenan o prohíben hacer ciertas cosas, un conjunto de normas imperativas en el sentido general de la palabra. Esta no puede aplicarse evidentemente sino a voluntades conscientes. Ahora, el hombre solo, tomado como individuo, tiene una voluntad consciente. Si se quiere, por lo tanto, permanecer en la realidad directamente observada, se debe afirmar que no hay otros sujetos de derecho que el hombre consciente de sus actos..."¹⁰.

¹⁰ Cabezón, *Op. Cit*, p.15.

Por su parte George Scelle al proponer remplazar el nombre de Derecho Internacional por Derecho de Gentes, afirma que las relaciones no se gestionan entre Estados sino entre los individuos que forman una sociedad universal¹¹. En este sentido, más que referirse a sujeto de derecho, debería hacerse a agente jurídico, toda vez que éste sería el individuo dotado de competencias por el derecho positivo para producir o modificar situaciones jurídicas¹².

El individuo no es el único sujeto del Derecho Internacional, "pues aún admitiendo que él es el destinatario real de toda norma jurídica y, en tal sentido, el verdadero sujeto de derecho de gentes, un examen atento de la práctica internacional pone de manifiesto que en la actualidad -y salvo excepciones que no afectan al principio- el individuo no puede prevalerse de modo directo e inmediato de las normas de Derecho Internacional, las cuales, en la mayoría de los casos, sólo se aplican mediante procedimientos... estatales"¹³.

La posición que afirma la personalidad jurídica exclusiva de los individuos se ve negada por la realidad misma. Cabe reconocer que si bien se ha creado una creciente legislación en materia de protección a los derechos de los individuos y grupos étnicos en el ámbito internacional, siguen siendo los Estados los sujetos preeminentes del Derecho Internacional, complementados en su acción por otros sujetos de diversa índole y propósitos, tales como los organismos internacionales.

¹¹ *Ibid*, p. 15

¹² *Idem*.

¹³ Rosseau, Charles. Derecho Internacional Público, Barcelona, Ariel, 1966, p.82.

1.1.4. Otros sujetos del Derecho Internacional Público además de los Estados

La participación de nuevos actores en el plano internacional dio pauta para la transformación de la sociedad internacional y de las relaciones entre sus miembros - cada vez más amplias y variadas-. La concepción del Derecho Internacional Público como un ordenamiento interestatal no se adecuaba ya a la realidad; el fenómeno que alteró substancialmente las relaciones internacionales fue la irrupción de las organizaciones internacionales desde las primeras décadas de este siglo.

A partir de la creación de las Comisiones del Danubio y de otras más que surgieron en Europa, tales como la Comisión del Carbón y del Acero, las organizaciones se han venido diversificando a grado tal que se han requerido amplios trabajos de sistematización de este género de entes internacionales.

Los cuestionamientos a que dio lugar este fenómeno obligaron a replantear los fines del Derecho Internacional Público y, sobre todo, a los sujetos de este orden jurídico.

Así, al referirse Siotto Pintor a la definición de Anzilotti de que el Derecho de Gentes es un derecho entre Estados, afirmó que esta fórmula no es afortunada, considerando que Anzilotti da a la palabra Estado un sentido que no está en el lenguaje habitual. Pero después de todo -nos dice- ¿qué importa que la fórmula haya quedado igual si la concepción ha cambiado en vista de las transformaciones de la organización internacional? Lo que cuenta es que este cambio substancial de la concepción se produce y que no fue realizado *a priori*, arbitrariamente, sino como consecuencia de lo que pasó en el medio concreto de la organización internacional

En el mismo sentido, Riccardo Monaco afirma que la noción de sujeto de Derecho Internacional Público no puede estar construida simplemente bajo la idea de Estado-persona. Dado que en realidad la comunidad internacional está compuesta de una pluralidad de sujetos que pertenecen a categorías diferentes, es forzoso desprenderse de la noción de Estado-persona que sólo puede cubrir en parte el conjunto de las capacidades subjetivas que operan en el orden internacional¹⁵. El problema es encontrar los elementos constitutivos de la capacidad jurídica de la que disfrutaban las entidades diferentes al Estado ¹⁶.

La evolución de las relaciones internacionales y de las diversas actividades mediante las cuales se manifiestan, obligaron a desechar de plano la identidad sujeto-Estado para fincar la personalidad jurídica internacional sobre otros supuestos. Diversos autores han enriquecido con sus análisis lo que de suyo era ya una realidad observada, que sólo requería fundamentación y explicación doctrinal. Podríase afirmar que entre las ideas recientes están las que fundan la personalidad internacional en el carácter funcional de los organismos internacionales.

Al respecto, Friedman afirma que al reconocer las actividades (vigilancia del comercio, imposición de tributos, operaciones financieras, etc.) que constituyen una parte vital de las relaciones internacionales, sería punto menos que absurdo negar personalidad a los organismos públicos internacionales simplemente porque no son Estados. Hacerlo -nos dice- sería congelar al Derecho Internacional Público, negarle capacidad de progreso, seguir considerándolo un sistema exclusivo de relaciones entre Estados ¹⁷. Aún más, "hay muchos organismos internacionales funcionales

¹⁵ Monaco, *Op. Cit.*, p.273.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Friedman, Wolfgang. *La Nueva Estructura del Derecho Internacional*, México, Ed. Trillas, 1967, p. 264.

dotados de personalidad jurídica, desde las antiguas comisiones sobre el Danubio hasta las...comunidades europeas [La Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de Energía Atómica], y ninguna de ellas es Estado o Cuasi-Estado. No disponen de ningún territorio ni tienen autoridad sobre algún grupo de individuos o pueblo"¹⁸.

1.1.5. Concepto de Derecho Internacional Público y sus sujetos

En el periodo llamado de "entre-guerras" comprendido entre la primera y segunda guerras del siglo XX, se desarrollan los organismos internacionales propiamente dichos, que solamente habían aparecido como tales en el siglo XIX, a partir del Congreso de Viena de 1814, el primero en su género. Otros como la Unión Aduanera tuvieron limitado desarrollo, pero fueron antecedentes de los creados en el presente siglo.

El Derecho Internacional Público es, según Oppenheim, el conjunto de reglas que los Estados civilizados que forman la familia de las naciones reconocen como obligatorias en sus relaciones recíprocas. Al crearse un organismo como la Liga de las Naciones, ya estaba claro que era "una comunidad organizada con derechos y deberes internacionales propios... una persona internacional *sui generis*. Pero aparte de la liga de las Naciones, la cualidad de persona internacional, es decir de sujeto de Derecho Internacional Público, pertenecen exclusivamente a los Estados Soberanos...". Y aún cuando todavía utilizaba el concepto de "Estado-persona", se perfilaba ya el de sujeto de Derecho Internacional Público.¹⁹ Incluso ya hay atisbos

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Siotto Pintor, *Op. Cit*, p. 261.

de una nueva personalidad jurídica, pues como indica Riccardo Monaco, "Las capacidades que el Estado ejerce en el dominio internacional no son una prolongación de las que le pertenecen en el orden interno ..." ²⁰, eso a pesar de que durante mucho tiempo más subsistirá el criterio de que "el Estado es el único sujeto 'normal' del Derecho Internacional". ²¹

El Derecho Internacional Público "tiene sus propios sujetos que son claramente distintos de los sujetos de los otros ordenes jurídicos", aseveración que se corresponde con una realidad cambiante que está creando una nueva normatividad, de tal forma que "en este dominio, la personalidad jurídica está establecida de una manera autónoma por el orden internacional en sí mismo" ²². Conforme a este mismo autor se puede afirmar que no puede negarse la realidad sólo "por exigencias dogmáticas... lo que cuenta en el Derecho Internacional es la práctica seguida ampliamente por los Estados". ²³

Una definición que destaca, en esencia, el valor de la voluntad no subordinada como fuente de consentimiento mutuo, es la aportada por Siotto, quien hace girar todo el sistema del Derecho Internacional Público en "la buena fe" que sin duda se expresa en la fórmula de *pacta sunt servanda* y de la cual derivan los criterios esenciales para la determinación de los sujetos que, dice, "se deducen espontáneamente". Estos sujetos del Derecho Internacional Público son definidos como "los destinatarios de los preceptos de estas normas (que) no pueden ser más

²⁰ Monaco, *Op. Cit.*, p.272

²¹ Séfériadès, M. Recueil des Cours, 1930, T.34, p. 294-295.

²² Monaco, *Op. Cit.*, p.271.

²³ *Ibid.*, p.275.

que entidades que, no estando subordinadas jurídicamente las unas a las otras, ni a una autoridad superior común, rige su conducta respectiva por convenios formados bajo la égida del principio fundamental de que el consentimiento mutuo es una fuente de derechos y obligaciones".²⁴

De lo anterior no se sigue que la determinación de los sujetos defina al Derecho Internacional Público. El mismo autor propone "renunciar a la caracterización de los sujetos y... procurar fundar, al contrario, la definición (del Derecho Internacional) sobre la naturaleza de las normas por sí mismas, independientemente del carácter de sus destinatarios", lo que nos lleva a buscar una objetividad que rebase los estrechos conceptos del Estado-persona, para arribar a una concepción más flexible y abarcante de la doctrina que comprenda a los nuevos actores del concierto internacional.²⁵

En ese proceso de creación de una nueva estructura del Derecho Internacional Público se está creando paralelamente un cuerpo de leyes internacionales en constante expansión, según la tesis de Friedman, quien registra que "casi todo se encuentra en las convenciones internacionales, es decir, en el proceso de formulación de normas más bien que en el lento crecer de la costumbre o la interpretación judicial", porque es evidente que el mundo de la práctica del derecho es más dinámico que la asimilación lenta que puede hacer doctrinalmente el Derecho Internacional.²⁶

A partir de este punto podemos tomar a Abdullah El Erian, cuando afirma que "un rasgo histórico de la comunidad internacional organizada es que su estructura

²⁴ Siotto, *Op. Cit.*, pp. 272-273.

²⁵ *Ibid.*, p.271.

²⁶ Friedman, *Op. Cit.*, p.91.

constitutiva no está, como la del Estado, articulada en un conjunto de reglas jurídicas coherentes. Al contrario, esta estructura es la suma de múltiples ordenamientos jurídicos yuxtapuestos y en relación recíproca, cada uno de los cuales se encuentra incorporado en lo que generalmente llamamos una institución internacional". Es precisamente con esta cita que hemos llegado a un criterio adecuado para el objeto de nuestro trabajo, pues externa la adaptabilidad del Derecho en materia de relaciones novedosas, que califica apropiadamente de "instituciones"²⁷, las cuales están creando lo que otro autor llama un "Derecho Transnacional", tratando de incorporar en ello un "complejo de reglas, internacionales y cuasi-internacionales, internas y cuasi-internas, que trasciendan las fronteras políticas o jurisdiccionales", como corresponde a nuestro tiempo.²⁸ Con lo anterior queda en cierta forma delimitado el campo doctrinario en que se ha desenvuelto la actuación de los organismos internacionales que, como los financieros, tienen una realidad propia no asimilable al concepto Estado, pero sí vinculada de origen por virtud de la expresión y conjunción de voluntades soberanas.

1.2. Las organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional público.

1.2.1. Subjetividad, personalidad y capacidad de las Organizaciones Internacionales.

Pareciera, *prima facie*, que la personalidad jurídica internacional viene dada con la carta constitutiva de un organismo internacional. Pero existen algunas limitaciones que deben ser tomadas en cuenta como, por ejemplo, el ámbito de jurisdicción que puede estar limitado al territorio de los países miembros del organismo en cuestión o rebasarlo, lo cual afectaría a países no partes en el acuerdo multilateral.

²⁷ Sorensen, *Op. Cit.* p.107.

²⁸ *Ibid.* p. 96.

Por lo pronto, cabe hacer la distinción que reclama Siotto Pintor entre sujeto y persona jurídica, pues un sujeto tiene en la ciencia del derecho un sentido genérico que abarca todas las relaciones posibles entre una individualidad cualquiera y un orden jurídico²⁹, en tanto que la persona jurídica está limitada al marco del documento constitutivo en el caso de los organismos internacionales.

Por ejemplo, Riccardo Monaco anota dos exigencias para ostentar personalidad jurídica internacional: en primer lugar, una organización social concreta, es decir, una comunidad humana que posea una organización de hecho; en segundo, que dicha comunidad sea autónoma en relación a cualquier otra agrupación social.³⁰ Porque en términos generales, el *substratum* necesario de toda titularidad de derechos y de obligaciones es la subjetividad, no la personalidad. Siotto Pintor indica que "es la posibilidad jurídica general de ser titular de cualquier derecho y cualquier obligación, pertenecientes a un dominio jurídico otorgado"³¹. De acuerdo con la mayoría de los tratadistas, la personalidad jurídica internacional tiene dos soportes (*substratum*): uno material, en territorio y población; otro subjetivo en la voluntad, la soberanía, la responsabilidad y el reconocimiento. Evidentemente falta el soporte material a los organismos internacionales, pero todo parece indicar que bastan la responsabilidad (que implica "cierto" grado de soberanía) y el reconocimiento (que valida su actuación internacional).

Según Broches, para que exista una persona internacional como entidad, ésta debe ser poseedora de derechos y tener capacidad para crear derechos y obligaciones internacionales, y para presentar un reclamo internacional. Aún cuando ciertas escuelas

²⁹ Siotto Pintor, *Op. Cit.*, p. 278.

³⁰ Monaco, *Op. Cit.*, p. 277.

³¹ Siotto Pintor, *Op. Cit.*, p. 280.

consideran que el límite de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales viene dado en su carta constitutiva, otros tratadistas como Broches opinan que "aún cuando ese instrumento constitutivo no otorgue una personalidad *expressis verbis* ello no significa que la organización no la posea".³²

Así lo acepta la Corte Internacional de Justicia, que dice: "De acuerdo con el Derecho Internacional, se debe considerar que la Organización tiene los poderes que, aunque no expresamente señalados en la Carta, le han sido conferidos por inferencia necesaria al ser esenciales para el cumplimiento de sus deberes".³³

La distinción entre sujeto de derecho como destinatario de la norma y de persona jurídica en tanto que titular de derechos y obligaciones, según Monaco, deja todavía pendiente la distinción en cuanto a la capacidad jurídica que se da por supuesta en la personalidad jurídica, pero que no son equivalentes.

La personalidad de los organismos internacionales no implica solamente la capacidad de ejercer derechos, sino también la de asumir deberes y obligaciones, esto es, la de actuar. No está por demás señalar que "los límites de esta capacidad son indicativos de la extensión de su personalidad".³⁴

Así, los organismos que detentan dicha personalidad tienen facultad para llevar a cabo operaciones jurídicas de diversa naturaleza con otras organizaciones semejantes, con Estados o con individuos, y regulan también su organización interna.

³² Broches, Aron. *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank, Recueil Des Cours, Academie de Droit International, III, Tome 98, 1960*, pp. 324-325.

³³ Díaz, Luis Miguel. *Instrumentos administrativos fundamentales de organizaciones internacionales*, México, UNAM, Tomo II, 1980, p. 1529.

³⁴ Monaco, *Op. Cit.*, p. 272.

En suma, la personalidad y por ende la capacidad de acción de los organismos internacionales tiene fundamentos distintos de aquéllos por los cuales se reconoce la personalidad jurídica de los Estados, y se limita, en todo caso a los poderes estipulados en su carta constitutiva. Pero ese grado de personalidad tiene realidad jurídica y operacional para que el organismo internacional pueda cumplir con su cometido.

1.2.2. Criterio de la Corte Internacional de Justicia.

Cuando se plantea una situación litigiosa ante la Corte Internacional de Justicia y ésta ha de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión, es indispensable abordar el análisis de la posesión de personalidad jurídica de las partes.

La Corte se pronunció en su Opinión Consultiva sobre daños sufridos por los agentes de las Naciones Unidas en el ejercicio de sus funciones, en el sentido de que "El desarrollo del Derecho Internacional, en el transcurso de su historia, ha resultado influido por las exigencias de la vida internacional, de forma que el crecimiento progresivo de las actividades colectivas de los Estados ha hecho surgir ejemplos de acción ejercida en el plano internacional por determinadas entidades que no son Estados..." Y en expresión más concisa de su criterio, la Corte definió que si bien "la Organización es una persona internacional, ello no equivale a decir que es un Estado, lo que ciertamente no es, o que su personalidad jurídica, sus derechos y sus deberes son los mismos que los de un Estado. Ello equivale todavía menos a decir que la Organización es un 'Super Estado', cualquiera que fuere el sentido de tal expresión".³⁵

Con lo anterior, aportó una definición fundamental para ubicar con mayor rigor el concepto jurídico que corresponde a los organismos internacionales. A partir de esta

³⁵ Díaz, *Op. Cit.*, pp. 1525-1526.

definición de la Corte Internacional de Justicia, Salmon Jean extrae la conclusión de que "la personalidad de Derecho Internacional de las organizaciones hacia de éstas, sujetos de derecho de gentes al lado de los Estados, pero cuyos poderes y competencias estaban limitados funcionalmente a la realización del objeto que les era asignado". Interpretando la definición como una "limitación" por los fines y cometido expreso de los organismos internacionales. Lleva más allá su interpretación para decir que "así como las personas morales de derecho interno, las organizaciones internacionales encuentran el límite de su personalidad jurídica en la regla de la especialidad".³⁶

Si la personalidad jurídica se define por ser sujeto de derechos y deberes, la Corte Internacional lo confirma respecto de los organismos internacionales: "...la Organización está destinada a ejercer funciones y a tener derechos -y así lo ha hecho- que sólo pueden explicarse si la Organización goza en amplia medida de personalidad internacional y de capacidad para actuar en el plano internacional." "...y no podría responder a las intenciones de sus fundadores, de estar desprovista de personalidad internacional... sus Miembros, al asignarle determinadas funciones, con los deberes y las responsabilidades que las acompañan, la han revestido de la competencia necesaria para permitirle que cumpla efectivamente sus funciones".³⁷

De manera que la definición dada por la CIJ tiene una consecuencia conceptual de la mayor trascendencia: "...la Organización es un sujeto de Derecho Internacional que

³⁶ Salmon, Jean. LE ROLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN MATIERE DE PRETS ET D'EMPRUNTS; Publié sous les auspices de LA DOTATION CARNEGIE POUR LA PAIX INTERNATIONALE, Londres, Stevens & Sons Limited, 1958, p. 130.

³⁷ Díaz, *Op. Cit.*, p. 1526.

tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y para prevalerse de sus derechos por vía de reclamación internacional.”³⁸

Más enfática aún, la Corte afirmó que “...cincuenta Estados, que representan una amplísima mayoría de los Miembros de la comunidad internacional, tenían el poder, conforme al Derecho Internacional, de crear una entidad que goza de personalidad internacional objetiva y no sencillamente una personalidad sólo reconocida por ellos...”³⁹ Con lo cual sentó un criterio jurídico de “personalidad internacional objetiva” con base a la importancia y el número de elementos integrantes de un organismo internacional. Es menester retomar este concepto de personalidad internacional objetiva porque será sustantivo para la reflexión que conducimos en este trabajo. Precisamente la opinión divergente de algunos autores, acerca de la subjetividad de los organismos internacionales, es materia del siguiente apartado.

1.2.3. Criterio de diversos autores, respecto a la subjetividad de las Organizaciones Internacionales, sus requisitos y alcances.

Al abordar la definición de las instituciones internacionales, Clive Parry considera como elementos esenciales de su constitución y fundamentación internacional pública que: son asociaciones de Estados muy diferentes de las asociaciones de individuos; toda organización internacional tiene una base convencional, un tratado multilateral, que forma su constitución; tal instrumento constitutivo contiene órganos establecidos, propios de la institución, los que disfrutan de una personalidad jurídica diferente a la de los Estados miembros que la componen; y la organización creada de este modo posee una personalidad jurídica separada de la correspondiente a los Estados

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Ibid*, p.1532

miembros y es, por ende, aunque en grado limitado, un sujeto de Derecho Internacional Público.⁴⁰

No obstante la necesaria transformación de la doctrina jurídica soviética dados los cambios radicales de régimen político-social, resulta interesante revisar sus aportaciones en la materia. E.A. Shibaeva enunció cuatro criterios que debería de satisfacer una organización internacional: el carácter interestatal (intergubernamental) de la organización; membresía universal; previsiones específicas de su carta, concediéndole capacidad legal para ciertos derechos y obligaciones internacionales; y, compatibilidad de sus objetivos y metas con los principios generalmente reconocidos y normas de derecho general internacional.⁴¹

Osakwe indica que la mayoría de la doctrina legal soviética, de la cual hace excepción de una minoría discordante que niega a todas las organizaciones internacionales cualquier grado de personalidad (lo que incluye a la ONU y sus agencias especializadas) formulada por Modzhorian-Shurshalow, sostiene que las organizaciones internacionales, en varios grados, dependen de su membresía y las funciones sobre ellas conferidas y por tanto poseen en alguna medida personalidad internacional. El hecho de que las Naciones Unidas posean personalidad internacional de más amplio alcance, comparada con varias agencias, es indiscutible.⁴²

Y aún cuando para Jean Salmon, no se ha elaborado con suficiencia y rigor una teoría general de las organizaciones internacionales, para su creación "los puntos

⁴⁰ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 108.

⁴¹ Osakwe, *Op. Cit.*, p. 514.

⁴² *Ibid.*, pp. 518-519.

centrales de cualquier teoría general de las organizaciones internacionales se encuentran en las nociones de personalidad jurídica y de independencia".⁴³

Es nuevamente P. J. Nkambo Mugerwa quien centra el problema en el reconocimiento que debe de producirse para establecer la personalidad jurídica: "El problema del reconocimiento surge con respecto a las instituciones de alcance regional o limitado. En cuanto a las Naciones Unidas y a los Organismos Especializados, tiene un apoyo substancial la opinión de que gozan de personalidad internacional sobre una base objetiva".⁴⁴

Así, entonces, hay consenso doctrinal, gradualmente validado por la realidad internacional, en el sentido de que los organismos internacionales son organizaciones intergubernamentales que se constituyen sobre una convención multilateral y establecen sus propios órganos de gobierno, lo que reafirma que adquieren una personalidad jurídica diferente a la de los Estados miembros; tienen derechos y deberes, objetivos propios y por ende, son sujetos de Derecho Internacional Público.

1.2.3.1. Acto de creación, participación y miembros

Los Estados suscriben tratados y acuerdos bilaterales cuyo ámbito normativo es el Derecho Internacional Público. Tratándose de la creación de un organismo internacional hay opiniones en el sentido de que es necesaria la concurrencia de más de dos miembros, como lo considera Osakwe.

El número de más de dos miembros aporta un elemento de distinción de los organismos internacionales, específicamente en lo referente a su carácter binacional

⁴³ Salmon, *Op. Cit.*, p. 129.

⁴⁴ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 291

o multilateral; su número no es una condicionante esencial a la creación del organismo, en cuanto internacional. Hecha esta precisión retomo el análisis sobre los organismos internacionales que en el caso de los financieros, materia de este trabajo, son multinacionales.

El acto de fundación es la adhesión a un tratado multilateral con objetivos específicos, pero ante todo, con una razón de ser fundamental u objetivo único y expreso, del cual derivan los objetivos específicos. Ya Friedman dice que "las nuevas empresas públicas internacionales, los organismos de las Naciones Unidas o de las comunidades europeas, fundan su personalidad en tratados multilaterales y, por tanto, en el derecho de todos los Estados que las componen..."⁴⁵

Pero como todos los organismos cuya existencia deriva de una coalición de intereses, el límite de los derechos colectivamente creados se encuentra en los derechos detentados por las partes componentes. Así, en los organismos internacionales, "los Estados se comprometen a reconocer a las nuevas organizaciones internacionales toda la capacidad jurídica que les permitan sus leyes nacionales". Las facultades y autoridad de los organismos internacionales provienen de un acuerdo entre los Estados contratantes que les permite el ejercicio de ciertas funciones, de acuerdo con Friedman.⁴⁶

Dada la dificultad de formular un concepto aplicable a todos los organismos internacionales, Míaja de la Muela sugiere el de Sereni: "Una organización internacional puede definirse como una asociación voluntaria de sujetos de Derecho Internacional, constituida mediante actos internacionales y disciplinada en las relaciones entre las partes por normas de Derecho Internacional, que se concreta en

⁴⁵ Friedman, *Op. Cit.*, pp. 222-223.

⁴⁶ *Idem.*

un ente estable, provisto de un ordenamiento jurídico interno propio y dotado de órganos e institutos propios, a través de los cuales actúa con finalidades comunes de los asociados, mediante el cumplimiento de las particulares funciones y el ejercicio de los poderes que le han sido conferidos".⁴⁷

El siguiente tema jurídico sobre la constitución de un organismo internacional es la membresía. Al respecto, Parry apunta: "El instrumento constitutivo de la institución internacional, es por regla general, *res inter alios acta*, en cuanto atañe a Estados que no son miembros. Estos no adquirirán derechos ni estarán sujetos a deberes, de acuerdo con las disposiciones del instrumento; y cualquiera que sean los poderes que hayan sido conferidos a sus órganos, ellos no pueden ejercitarse en relación con los Estados que no sean miembros", pues la fórmula del principio jurídico invocado, es la obligación limitada a quienes suscriben el pacto en cuestión.⁴⁸ Atañe posiblemente a otros Estados, pero obliga únicamente a los miembros o a quienes de alguna manera dan su reconocimiento.

La personalidad del organismo así creado, multilateral, con carácter y objetivos propios, autónomo, distinto a sus miembros, es a la vez objetiva, ya que no depende del reconocimiento de otros Estados no miembros.

1.2.3.2. Concordancia de sus objetivos con el Derecho Internacional Público

Para que una organización internacional sea un sujeto de Derecho Internacional Público como una entidad participante o capaz de participar en relaciones legales

⁴⁷ Mijaa de la Muela, Adolfo Introducción al Derecho Internacional Público, Madrid, Ediciones Atlas, 1960, pp.142-143.

⁴⁸ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 116.

internacionales, su existencia tiene que ser legítima, como su actuación tiene que ser apegada a derecho.

Estar legalmente constituidos y funcionar legalmente son condiciones *sine qua non* de la actuación de organismos internacionales. Cualquier organización internacional cuya existencia es legalmente justificable es un sujeto de Derecho Internacional Público, porque su instrumento constitutivo obligatoriamente regula las relaciones entre la organización y sus Estados miembros. Y no podría hacerlo (regular sus relaciones) de manera jurídicamente válida, si no estuviera en sí misma apegada al Derecho Internacional Público. No se está creando otro Derecho, sino haciendo una aplicación consecuente con el mismo.

En su origen, esta normatividad que regula las relaciones de los organismos internacionales en su interior y en sus relaciones con Estados miembros o no miembros, es o tiene que ser congruente con la que rige la vida de los propios Estados, fuente del Derecho Internacional Público: "Los principios generales formados mediante un estudio comparativo de los principios más adecuados de los diferentes sistemas nacionales, es la principal fuente que está formando los nuevos organismos de Derecho Internacional", según Friedman.⁴⁹

Este mismo autor nos da una clasificación de los principios generales en tres categorías: principios de apreciación e interpretación para todo género de relaciones jurídicas; normas mínimas de imparcialidad procesal; principios sustantivos reconocidos amplia y suficientemente en los sistemas legales más importantes, y que puedan ser considerados como principios jurídicos internacionales.⁵⁰

⁴⁹ Friedman, *Op. Cit.*, p. 235.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 240-245.

En suma, la existencia y actuación de los organismos internacionales no solamente tiene como fuente de derecho la misma del Derecho Internacional Público, sino que se apega a los principios reconocidos y respetados por todos los Estados en la normatividad de sus relaciones.

1.2.3.3. Estructura permanente

Una organización internacional tiene que estar proyectada para un largo período si ha de ajustarse a la normatividad internacional. La creación de una alianza transitoria para motivos específicos no constituye una organización, y lo opuesto, es decir, la permanencia, determina el carácter de una organización, puesto que no es efímera y se crea para alcanzar objetivos y trazarse metas accesibles que demandan continuidad y seguimiento, que son elementos de responsabilidad.

Osakwe indica que una organización es, por definición, una institución permanente. Permanencia en este contexto no significa, claro, que la organización es... para siempre o que todos sus órganos están permanentemente en operación. Todo ello significa que algunos de sus órganos son establecidos de tal manera para hacer posible para ellas una función continua, por ejemplo, el Secretariado y, en el caso de las Naciones Unidas, también el Consejo de Seguridad.⁵¹ La permanencia de la estructura tiene como propósito la continuidad funcional, pero además la permanencia es condición de responsabilidad, porque la organización existirá no solamente para actuar, sino también para responsabilizarse del resultado de sus acciones.

⁵¹ Osakwe, *Op. Cit.*, p 513.

1.2.3.4. Personalidad jurídica y voluntad distinta a la de sus miembros

Una de las cuestiones más debatidas y delicadas en materia de organismos internacionales, tanto como lo es en organizaciones en general, es el grado de autonomía que es jurídicamente sustentable, pues las diferencias van desde quien espera ver a la organización internacional actuando simplemente como gestor de asuntos comunes, hasta quienes le reconocen capacidad jurídica para tener iniciativas y personalidad jurídica suficiente para ejercer derechos y asumir obligaciones.

En cuanto organización, se trata "de un grupo susceptible de manifestar de una manera permanente una voluntad jurídicamente distinta de aquella de sus miembros", dice al respecto Paul Reuter, alineado con quienes piensan que la organización internacional es un ente autónomo.⁵²

Pero ¿qué grado de autonomía? Al respecto, E.A. Shibaeva, cuya opinión es atendible, afirma que el reconocimiento de las organizaciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional Público nos obliga a reconocer la posesión por tales entidades de una voluntad autónoma (pero no soberana), una voluntad que es distinta de las voluntades de los Estados miembros y que la organización internacional libremente expresa y manifiesta en un acto legal.⁵³

La fórmula de voluntad autónoma pero no soberana que propone E.A. Shibaeva, nos plantea según Osakwe, serios problemas de interpretación. Al respecto considera que si por la expresión de voluntad autónoma se entiende una voluntad que puede ser ejercida libre e independientemente de un control constituido externamente,

⁵² Friedman, *Op. Cit.*, p. 332.

⁵³ Osakwe, *Op. Cit.*, p. 509.

entonces la diferencia entre soberanía y autonomía en este contexto es solamente semántica.

Ello quiere decir que existe una voluntad individual en los organismos creados por consenso multilateral, que es legalmente independiente de los Estados miembros, voluntad que se ejerce dentro de los marcos de la personalidad independiente, pero que no puede rebasar los campos que delimita su instrumento constitutivo y menos los propios de cada entidad participante como entidad superior.

Tales organismos "poseen el derecho de realizar acciones independientes dentro de los límites de esos intereses"⁵⁴. Así matizado, el concepto jurídico queda de manera genérica, aun cuando el debate se reavive cuando se crean vulnerados los campos jurídicos propios de Estados miembros y no miembros.

Queda para concluir, la definición de Parry "...podemos definir a una institución internacional como una asociación de Estados (u otras entidades que posean personalidad jurídica internacional) establecida por tratados, la cual posee una constitución y órganos comunes, y goza de personalidad jurídica diferente de la de los Estados miembros".⁵⁵

Cabe hacer una última precisión en el sentido de que la voluntad de la organización internacional es distinta a la de sus miembros considerados individualmente como Estados, ya que en cuanto organización expresa la voluntad colectiva de sus Miembros, no siempre coincidente. Esas contradicciones casuísticas son, precisamente, las que dan lugar a la necesidad de una voluntad colectiva que prevalezca sobre las individuales o sobre situaciones especiales.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 108.

Los procedimientos mediante los cuales se conforma esa voluntad colectiva que se reconoce con supremacía respecto a la de los Estados miembros están necesariamente establecidos en el instrumento constitutivo del organismo internacional o en sus normas de operación interna.

1.2.3.5. Capacidad para asumir derechos y obligaciones en el ámbito internacional

Sin duda es la capacidad para reclamar derechos y para asumir obligaciones esencial para definir la personalidad jurídica de un organismo internacional. La posesión de derechos es consustancial a la posesión de obligaciones.

Como criterio esencial existe un acuerdo general en medio de todas las diferencias doctrinales de opinión en torno a la definición de personalidad internacional, sobre la necesaria posesión de derechos y obligaciones internacionales, según Broches. Este autor agrega dos criterios adicionales: uno, es la capacidad de crear o participar en la creación de derechos y obligaciones internacionales. Derechos y obligaciones internacionales pueden ser creados en el plano internacional por acuerdos; otro, se refiere a la capacidad *locus standi* para demandar reconocimiento y reparación por su violación, en el plano internacional. Lo anterior implica también responsabilizarse por la observancia de esas obligaciones internacionales.⁵⁶

Al concertar varios Estados la creación de un organismo internacional, cualesquiera que sean sus objetivos, están dando forma a un ente con personalidad jurídica por ese solo hecho, dado que la existencia del acuerdo multilateral es ya en sí mismo un acto legal y la constitución y actuación del organismo tiene que ser legítima, apegada

⁵⁶ Broches, *Op. Cit.* 318.

al Derecho Internacional Público. Nkambo lo define así: "Muchos de los instrumentos constitutivos de tales instituciones (las internacionales) les confieren derechos y obligaciones, lo cual indica que los Estados que participaron en su creación tuvieron la intención de otorgarles un grado de personalidad, así fuera limitado".⁵⁷

Una vez más el criterio de la Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas nos aporta en su formulación doctrinal elementos de apoyo para afirmar la capacidad que corresponde a los organismos internacionales, y en cuanto tales, asumir derechos y obligaciones en el ámbito internacional. La organización - establece la Opinión Consultiva- es un sujeto de Derecho Internacional Público que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales y para prevalerse de sus derechos por vía de reclamación internacional.

Esta capacidad es ejercible de manera directa ante las instancias internacionales para dirimir las controversias. No obstante su reconocimiento, cabe preguntarnos si opera de manera autónoma e inmediata, o requiere la concurrencia de la voluntad de sus miembros.

Desde el momento en que queda formalmente constituido el organismo institucional en virtud de la adhesión al tratado mediante el cual se le crea, los Estados miembros confieren personalidad al organismo para que, llegado el caso, cumpla con las funciones que le han sido encomendadas y haga valer los derechos inherentes.

⁵⁷ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 267.

1.2.3.6. Capacidad para celebrar tratados

Una derivación jurídica importante de detentar personalidad jurídica por un ente o institución internacional en el ámbito del Derecho Internacional Público, es si tiene o no capacidad para concertar tratados y la validez de los mismos.

Esta cautela es tomada en cuenta, pero no obsta para una definición precisa, como la de Broches: la personalidad internacional trae consigo la capacidad inherente de celebrar tratados; el poder de celebrar tratados de las organizaciones internacionales poseedoras de personalidad internacional no es ilimitado; el alcance del poder de celebrar tratados de tales organizaciones es determinado por sus propósitos y funciones constitucionales; y en cuanto al Banco (mundial), su capacidad de celebrar tratados es coextensiva con sus propósitos en los artículos del acuerdo y desarrollados por el Banco en la práctica.⁵⁸

Michel Virally limita la capacidad para formular tratados a que exista un acuerdo entre dos o más Estados u otras personas internacionales: "este requisito excluye de la categoría de los tratados a los convenios entre Estados e individuos o sociedades privadas, los cuales -aunque a menudo pueden tener gran importancia- son únicamente contratos internacionales".⁵⁹

Es importante anotar que Tunkins establece una diferenciación entre los tratados *inter se* concertados entre Estados y los que pueden realizar los organismos internacionales, pues niega a éstos la aplicación de normas de Derecho Internacional Público que son aceptadas para regular acuerdos interestatales.⁶⁰ Lo contrario, la incapacidad para celebrar convenios y tratados con Estados u otros organismos

⁵⁸ Broches, *Op. Cit.*, p. 338.

⁵⁹ Sorensen, *Op. Cit.* p. 156.

⁶⁰ Osakwe, *Op. Cit.*, p. 519.

internacionales, sería una contradicción flagrante de sus propósitos constitutivos. El Erian indica que "La capacidad de la institución internacional para celebrar convenios, es esencial para implementar las atribuciones y la autoridad que le han sido conferidas por su instrumento constitutivo".⁶¹

De acuerdo a lo expresado en los artículos 1o y 2o de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, la doctrina mexicana reconoce la capacidad de celebrar tratados a las organizaciones internacionales, al disponer: "La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público."

Al precisar lo que se entiende como Tratado para los efectos de esta Ley, el Artículo 2 define como Tratado "el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualesquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos..."⁶²

⁶¹ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 110.

⁶² LEY SOBRE CELEBRACION DE TRATADOS, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de enero de 1992.

1.2.3.7. Derecho de legación, inmunidades y personalidad para entablar reclamos internacionales

De acuerdo con Kelsen toda entidad que tiene capacidad de hacer tratados posee el derecho activo y pasivo de legación, es decir, el *ius legandi* que es el atributo tradicional, por excelencia, de personalidad internacional, que ya no está limitado a los Estados, pues, según Broches "ha sido reconocido que este derecho es igualmente poseído por muchas organizaciones internacionales".⁶³

Acerca de las reglas que rigen la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales, Jean Salmon arriba a dos conclusiones: una, la que limita su competencia al ejercicio regular de su objetivo; dos, la posibilidad de tener una doble vida jurídica: en el plano internacional y en el orden interno, y como consecuencia práctica el poder de contratar con terceros, bajo la doble forma del Tratado (en tanto que sujeto de Derecho Internacional Público) y de un contrato (en virtud de la personalidad de derecho interno).⁶⁴

Friedman arguye que no hay ninguna razón para que no existan diferentes grados de personalidad en el Derecho Internacional Público, y que es evidente que los organismos internacionales, al no ser Estados "no pueden pretender tener soberanía territorial" y sin embargo, "se les ha concedido en diversas convenciones internacionales inmunidad diplomática y jurisdiccional, que anteriormente era exclusiva de la soberanía nacional".⁶⁵

Estos privilegios e inmunidades no son de tanto alcance como los conferidos a los Estados y a sus representantes de acuerdo con el Derecho Internacional clásico,

⁶³ Broches, *Op. Cit.*, p. 321.

⁶⁴ Salmon, *Op. Cit.*, p. 130.

⁶⁵ Friedman, *Op. Cit.*, p. 265.

acota El Erian, "tiene un carácter más regional y menos protocolario, y su base jurídica es el instrumento constitutivo de cada organización". ⁶⁶

En opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia: "resultaría difícil concebir cómo semejante Convención (sobre los privilegios e inmunidades de la ONU de 1946) podría surtir efectos de no ser en el plano internacional y entre partes que ostentan una personalidad internacional". ⁶⁷

1.2.3.8. Contribuir a la formación del derecho mediante la costumbre
La costumbre es una categoría jurídica que tiene el carácter de fuente de Derecho Internacional Público. Al respecto, dice Michel Virally: "No existe ninguna regla de Derecho Internacional general -esto es, ninguna regla aplicable a todos los miembros de la sociedad internacional sin excepción- que no suponga la costumbre". ⁶⁸

Es la práctica, por corto que sea el período histórico en que se desempeñan las organizaciones internacionales, la fuente de derecho que genera normatividad. Así, "se debe tener presente la práctica de las instituciones como sujetos de Derecho Internacional, como por ejemplo, cuando celebran tratados con Estados o con otras instituciones o cuando invocan privilegios e inmunidades en beneficio de ellas o de sus servidores..." Y puntualiza: "Sería paradójico conferir a las instituciones la facultad de celebrar tratados y a la vez negarles toda capacidad para contribuir a la formación de la costumbre". ⁶⁹

⁶⁶ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 111

⁶⁷ Díaz, *Op. Cit.*, p. 1526.

⁶⁸ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 159.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 168.

1.2.3.9. Capacidad para crear derecho interno y externo

Los Estados miembros constituidos en una organización están sujetos a dos ordenamientos: el común al Derecho Internacional Público y el especial de la organización creada. Así lo confirman los principales tratadistas como Aron Broches, que expresa: "...sugiero que podemos distinguir entre derecho interno y externo de las organizaciones internacionales".

En cuanto al derecho interno, dice: "pienso en el derecho constitucional (o constitutivo) y otras operaciones y procedimientos internos de las organizaciones internacionales, incluyendo sus poderes constitucionales, sus procesos de toma de decisiones y sus prácticas administrativas". Y en cuanto al "derecho externo", explica: "...(éste) lo podría definir como el derecho (referido a) las relaciones externas de las organizaciones internacionales, incluyendo sus relaciones con Estados miembros con extensión a aquéllas relaciones que no son gobernadas directamente por sus relaciones con Estados no miembros, con otras organizaciones internacionales y, finalmente, con personas privadas". ⁷⁰

Lo anterior es confirmado por El Erian, al admitir que la base jurídica se encuentra en el instrumento constitutivo; las reglas internas "pueden considerarse como una rama particular del Derecho Internacional general". ⁷¹

Muy interesante es la precisión que hace Riccardo Monaco de que esta regulación interna tiene efectos jurídicos, pues: "en consecuencia...las personas que tienen relación con las actividades de la organización se convierten en titulares de derechos y obligaciones en el orden interno de la organización misma". ⁷²

⁷⁰ Broches, *Op. Cit*, p. 302.

⁷¹ Sorensen, *Op. Cit*, pp. 112-113.

⁷² Monaco, *Op. Cit*, p. 286.

Los organismos internacionales tienen competencia para determinar su propia competencia, pues, según Michel Virally existe una regla consuetudinaria en el sentido de que los órganos que tienen competencia para actuar, la tienen también para interpretar las disposiciones del Tratado que les concierne y, consecuentemente, para determinar su propia competencia.

Sólo que, a diferencia de la Corte Internacional o un tribunal de arbitraje, "no pueden imponer su interpretación a los Estados miembros, los que, por tanto, se encuentran en libertad para continuar manteniendo sus propias opiniones".⁷³ Esto lo lleva a dejar sentado el criterio de que "atribuir a los órganos internacionales facultades para tomar medidas reguladoras de carácter obligatorio es investirlos en realidad de funciones legislativas, lo que resulta contrario al principio de la soberanía de los Estados". Pues considera que tales atribuciones se confieren en "un ámbito limitado".⁷⁴

En consecuencia, podríamos afirmar que los elementos constitutivos de un organismo internacional son de variada naturaleza y complementarios, y se clasifican en tres grupos: los fundamentales para su existencia; los orgánicos; y los necesarios en su relación con cada Estado para el cumplimiento de sus fines.

En el primer grupo, los fundamentales para su existencia, están los referidos al acto jurídico de creación, con la concurrencia de voluntades de sus miembros, expresión de voluntad que se puede dar mediante un acuerdo multilateral o un Tratado; la personalidad jurídica, esto es el ser sujeto de derechos y obligaciones en el ámbito del Derecho Internacional Público, que significa también tener derechos y obligaciones distintos a los de sus miembros, y capacidad para establecer reclamos interna-

⁷³ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 190.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 189.

cionales; finalidad, por cuanto requiere tener objetivos específicos determinados en el instrumento constitutivo; y, la posibilidad de establecer su propias normas y crear derecho interno acorde con los principios de Derecho Internacional Público y los principios generales del Derecho, con lo cual contribuiría a la generación de Derecho Internacional Público a través de sus normas y prácticas generalizadas y reiteradas a través de la costumbre.

En el segundo grupo consideramos a los orgánicos que son indispensables para su operación, tales como el disponer de órganos propios de dirección y operación que conforman una estructura permanente, así como disponer de patrimonio propio.

Finalmente, en un tercer grupo estarían contemplados los necesarios en su relación con cada Estado para el cumplimiento de sus fines, esto es, aquellos que le permiten operar adecuadamente en el ámbito internacional para desarrollar las acciones que requiere el cumplimiento de las tareas que se le han encomendado en su instrumento constitutivo. Tal es el caso de la capacidad para suscribir tratados; y los derechos de legación y la inmunidad.

1.3. Clasificación de los organismos internacionales

La aparición de los organismos internacionales es coetánea con la creación de los Estados-nación en el siglo XIX, a partir del Congreso de Viena de 1815, que configura la Santa Alianza, y posteriormente organismos como la Unión Aduanera que comprendía a los Estados alemanes y que fincó a la postre el Estado Germánico.

Aparte de estos organismos solamente eran concebibles las coaliciones o alianzas transitorias con fines específicos, generalmente bélicos, como la Conferencia de Berlín para el reparto de Africa. Proyectos como el Anfictiónico de Bolívar para

unir a los países recién independizados en América, o la alianza México-Colombia, propuesta por Lucas Alamán, no llegaron a fructificar.

Fue hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918) en que la concertación internacional fue llevada al nivel de institución permanente con los 14 puntos de Woodrow Wilson, que dieron pie a la creación de la Liga de las Naciones, la Corte Internacional de Justicia, etc., que se planteó en la doctrina jurídica internacional lo que ya estaba operando en la práctica: la existencia de organismos internacionales a la luz del Derecho Internacional Público.

Podría decirse que fue la práctica de las coaliciones internacionales la que condujo a la creación de organismos permanentes, universales, regionales, especializados, etc., para alcanzar objetivos concretos. El Erian señala que fue "el período de desarrollo que siguió al año de 1945 (el que) ha impuesto su estilo particular a la estructura de instituciones y técnicas que habían sido formadas lentamente entre 1865 y 1939".⁷⁵ Los rasgos que encontró como más sobresalientes serían el universalismo, el regionalismo y el funcionalismo.

Aludiendo a la obra de Paul Reuter, el internacionalista Friedman señala que ha dividido la organización internacional en tres partes atendiendo a los fines, que pueden ser económicos y financieros, técnicos, sociales, humanitarios y políticos en sentido estricto; a las facultades, de carácter informativo, de consulta, o reguladoras con ciertos poderes de control, sin reducir las facultades de los Estados miembros, como los organismos financieros y bancarios; y, a la extensión, en virtud de la cual son universales o regionales.⁷⁶

⁷⁵ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 106.

⁷⁶ Friedman, *Op. Cit.*, p. 332.

Esta última clasificación la sustenta El Erian, en la "calidad de miembros" como criterio de taxonomía jurídica, porque, señala, "Desde el punto de vista jurídico, lo importante es si la institución se encuentra abierta a todos los Estados para asumir la calidad de miembro -siempre que llenen ciertas condiciones elementales- o si está sólo abierta a Estados pertenecientes a grupos determinados, definidos con un criterio geográfico, ideológico, económico o similar".⁷⁷

El criterio para considerar a una organización como universal debe referirse a la mayor concurrencia posible de países y a la posibilidad de que pueda aceptar a todos aquellos que cumplan con sus fines. De ahí que se hable de organismos de "tendencia" universal.

Por lo que hace a las funciones, éstas pueden seguir el criterio de clasificación de generales si abarcan múltiples temas y actividades, y especializadas si buscan sólo fines específicos en sus propósitos de creación y funciones.

El otro criterio de clasificación aparece cuando se aborda la cuestión de los poderes otorgados a los organismos internacionales, porque de acuerdo con ellos pueden clasificarse en formuladores de política, reguladores o supranacionales.

La institución formuladora de política es la que opera mediante la adopción de resoluciones y recomendaciones dirigidas a sus miembros, y depende totalmente de éstos para la adopción complementaria de su política. Esta categoría incluye instituciones internacionales tanto universales y regionales. La institución reguladora, en cambio, tiene capacidad de ejecución, la cual es independiente de la de sus Estados miembros.

⁷⁷ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 108.

La noción de la organización supranacional no significa que la organización de que se trata deje de ser una asociación de Estados creada por éstos; sus órganos poseen poder legislativo, ejecutivo o judicial directo sobre los pueblos y los territorios de los Estados miembros. En la actualidad la Unión Europea presenta algunos elementos esenciales de este tipo.⁷⁸

1.3.1. Organismos Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales.

Las organizaciones a las cuales Manuel Pérez González atribuye un poder social espontáneo en el juego de poderes e influencias que actúan en la esfera internacional, son precisamente las organizaciones no gubernamentales. Ese poder, considerado en el contexto de la cooperación internacional institucionalizada, según este autor, es un factor que permite superar la clásica visión "estatista" de la sociedad internacional, así como del orden jurídico destinado a regular las relaciones de esa sociedad.

La caracterización de las organizaciones no gubernamentales puede hacerse a partir de su composición (sujetos participantes), el origen (acto jurídico constituyente) o ambos. Con respecto a la internacionalidad de las organizaciones no gubernamentales; un criterio deduce el estatuto jurídico de la entidad de su acto constituyente, siendo en tal sentido internacional, la que adquiere su calidad de un acuerdo internacional que le da vida. Ello permite derivar del acto constitutivo de la organización la naturaleza intergubernamental o no gubernamental, pues alude al estatuto jurídico internacional más que al carácter internacional. En suma, el criterio objetivo para determinar la internacionalidad de una organización no gubernamental se finca en su composición, sus objetivos, su ámbito funcional y su estructura.

⁷⁸ *Ibid*, pp. 109-110.

1.3.2. Organismos Mundiales o de tendencia universal.

Los más rápidos progresos del Derecho Internacional Público se han producido en la consolidación de la situación legal de las autoridades públicas internacionales como personas jurídicas autónomas a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Antes de esa época los organismos internacionales se organizaban conforme a modelos de países, pues tenían menos alcance en sus facultades y eran menos en número. Esto significa, según Friedman, que la condición jurídica multinacional de los organismos internacionales quedó firmemente establecida.

Es en las constituciones de los organismos especializados de las Naciones Unidas donde puede verse más claramente el carácter multinacional de la ONU, como ocurre también con las instituciones autónomas financieras. Son las disposiciones sobre inmunidades y privilegios las que refuerzan la capacidad legal.

El hecho de que la personalidad de los organismos internacionales tenga como base el principio multinacional, entendiéndose por esto los acuerdos entre los Estados contratantes, significa que no hay una fuente supranacional de derecho que regule la constitución o establecimiento legal de la personalidad jurídica de los organismos internacionales.

1.3.3. Organismos Internacionales Regionales.

Los organismos regionales son otra expresión de la cooperación entre Estados. Tienen un alcance geográfico más limitado. Su propósito es organizar a un cierto grupo de Estados tomando como base sus intereses comunes reforzados por su proximidad geográfica, lo que determina intereses regionales.

Si bien en su origen parte de estas organizaciones tenían finalidades ofensivo-defensivas, y por lo mismo, eran expresión organizada de antagonismos, otros organismos se constituyen con base en la cooperación y fines no bélicos, como es el caso de la Organización de Estados Americanos.

Hay una correlación entre los fines, facultades y extensión de los organismos internacionales. La regionalización puede limitarse a la vecindad geográfica como en la Cuenca del Danubio o abarcar todo un Continente como la Organización de Estados Americanos. En tales casos la extensión marca el alcance del organismo multinacional de una manera lógica y natural.

1.3.4. Organismos Internacionales Especializados.

La clasificación de los organismos de acuerdo a sus fines bélicos y no bélicos ha quedado rebasada por la multiplicidad de organismos internacionales. Esa distinción, si bien refleja la finalidad de algunas asociaciones u organizaciones, no es precisamente un criterio de sistematización jurídica.

Los organismos no bélicos tienen fines múltiples, por lo cual su clasificación de especializados se construye a los creados a partir de organismos globales, de los cuales, la ONU es el organismo por excelencia.

Friedman hace notar que la Organización Mundial para la Salud y la correspondiente a la Aviación Civil, han sido constituidas con facultades ejecutivas que son supranacionales, por el carácter prioritario de sus objetivos en cuanto a problemas de salud que rebasan las fronteras nacionales y, de transportación y derechos de los espacios aéreos, respectivamente. En ambos casos las partes contratantes sometie-

ron su soberanía al arbitrio de un organismo creado por ellos mismos, para regular con racionalidad y eficiencia en estas materias.⁷⁹

Otros organismos especializados no obstante la importancia de sus funciones y objetivos no han logrado esta autonomía, pues sus asambleas generales no tienen facultades legislativas, sino solamente consultivas y de coordinación.

1.3.5. Organismos Internacionales de Desarrollo y Fomento.

La clasificación de organismos en internacionales de desarrollo o de fomento hace necesario recurrir a elementos o categorías de análisis extrajurídicas, además de que atañe a múltiples organismos como una de sus finalidades directas o indirectas. Por otra parte, tratándose de “desarrollo” o “fomento” no obstante que suelen usarse como sinónimos, desde nuestro punto de vista el concepto “desarrollo” tiene una connotación mucho más amplia, habida cuenta de que estamos refiriéndonos, en este caso, a organismos de índole financiero-crediticios.

Bastaría hacer una revisión somera de las organizaciones que conforman o se integran al sistema de las Naciones Unidas bajo el rubro de “agencias especializadas”, mismas que tratamos en el apartado anterior, para percibir que varias de ellas están relacionadas con el concepto de desarrollo, es decir, lo son de manera implícita o explícita en alguna de sus finalidades, por ejemplo: International Labour Organization (ILO), Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), World Health Organization (WHO), World Bank (IBRD), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), International Monetary Fund (IMF),

⁷⁹ Friedman, *Op. Cit.*, p. 334.

International Fund for Agricultural Development (IFAD) y United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

Pero ¿Cual es la esencia del concepto de desarrollo al que habremos de atenernos como referente de este trabajo? La promoción y obtención de condiciones económicas y sociales que eleven el nivel de vida de todos los habitantes de los países, reduciendo desigualdades y procurando lograr estándares de bienestar aceptados

mundialmente. Este es un concepto general, genérico podríamos afirmar, pero que cumple el propósito de reflejar lo esencial del concepto de desarrollo: elevar el nivel de vida de los habitantes de cada país.

Entre sus documentos expositivos, la ONU considera que su aportación al “desarrollo” está reflejado en uno de sus objetivos fundamentales: Para que la paz mundial sea duradera, se requiere que el desarrollo social y económico se extienda a todo el mundo. Este vínculo se reconoce en la Carta, que asigna a las Naciones Unidas, entre sus principales funciones, la de promover niveles de vida más elevados, con pleno empleo y condiciones de progreso económico y social.

Para cumplir con este mandato, la ONU ha promovido una serie de conferencias mundiales que se han centrado en temas relacionados con el desarrollo. De manera directa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo canaliza recursos en subsidios para el desarrollo.

Retomando el tema de las organizaciones materia de este trabajo BIRF y BID y su vinculación sistémica con el FMI, podemos afirmar que su carácter de organismos de desarrollo es parte de su mandato y lo realizan a través de fines específicos en diversas áreas relacionadas con el concepto general de desarrollo.

CAPÍTULO SEGUNDO

"SISTEMA FINANCIERO-CREDITICIO INTERNACIONAL"

2. Fondo Monetario Internacional; antecedentes del sistema.

2.1. Planteamiento

Previo al estudio de los bancos internacionales de desarrollo se analiza aquí la existencia de un sistema financiero crediticio internacional, mismo que se sugiere en virtud de la vinculación que tienen los bancos internacionales de desarrollo con el Fondo Monetario Internacional.

Con base en los elementos doctrinales expuestos en el capítulo precedente se abordará a cada Banco como un organismo sujeto de Derecho Internacional. Por ahora se procede a plantear el siguiente cuestionamiento ¿es pertinente el análisis de cada uno de los bancos al margen de lo que se podría denominar un sistema financiero-crediticio internacional? Este trabajo sugiere que deben ser estudiados como parte de un sistema, a fin de tener mejor comprensión de su desempeño.

Es evidente que los objetivos y políticas con que operan el BIRF y el BID han tenido cambios substantivos en razón de las circunstancias económicas internacionales. Este hecho nos plantea la necesidad de revisar sus razones y efectos jurídicos. La interrelación operativa de los organismos financieros internacionales -entre los que consideramos como parte prominente al Fondo Monetario Internacional (FMI)- constituye un poderoso elemento que contribuye a conformar un sistema que si bien no siempre tiene expresión orgánica como tal, sí se manifiesta a través de normas y políticas crediticias y de administración basadas en la membresía, consulta y cuasiaprobación por parte del FMI.

El apego a normas y políticas de concurrencia a fin de dar seguridad a las operaciones bancarias e inducir a un sistema financiero "ordenado", propicia criterios bancarios regidos por políticas de condicionalidad con efectos vinculatorios en la relación de los bancos con el FMI.

Los Estados miembros de estos organismos, en uso de su soberanía, les confieren facultades en la materia delimitadas en sus convenios constitutivos. No obstante, los mecanismos de operación han evolucionado a grado tal que los compromisos que asumen las instituciones así como las políticas que los determinan tienen alcances que parecieran trascender su propósito originario; en realidad se trata de una reafirmación.

En este sentido, en su momento cabe analizar el efecto en la relación de estos organismos con los Estados miembros o con otro tipo de sujetos de la relación crediticia internacional. No se pretende emitir o convalidar juicio axiológico alguno, sino aportar elementos de análisis respecto de esa vinculación a través de normas constitutivas o simplemente de políticas.

Al realizar en este capítulo el estudio del Fondo Monetario Internacional y el papel que desempeña en el sistema propuesto, habremos de referirnos a sus antecedentes, creación y naturaleza jurídica, objetivos, estructura de administración, personalidad y status jurídico y evolución funcional, y a sus normas de regulación y vinculación. El propósito es desarrollar un análisis comparativo a partir de las múltiples analogías de sus normas constitutivas y operativas con las del BIRF y del BID, no obstante la diferencia de objetivos o alcances.

2.2. Antecedentes

A pesar de la discusión sobre la existencia de un sistema monetario internacional, tal terminología ha adquirido ya carta de naturalización no sólo a nivel académico sino incluso en la documentación oficial del Fondo Monetario Internacional, para designar un conjunto heterogéneo de normas y prácticas referidas a la cooperación monetaria en el ámbito internacional ⁸⁰. Empero, si se observa el desarrollo de organismos en materia financiera, crediticia y de comercio, planteados en un proyecto de origen desde la Conferencia de Bretton Woods, se advierte como en el transcurso de las últimas décadas se ha conformado un sistema en función de los fines de la política económica de mercado, con el desarrollo de organismos internacionales especializados, pero que mantienen una estrecha relación funcional mediante normas que se traducen en coordinación y políticas afines.

La estructura del FMI tuvo su origen en la propuesta norteamericana conocida con el nombre de Proposal for an International Stabilization Fund of the United and Associated Nations (Plan White) y en la propuesta inglesa llamada Proposals of an International Clearing Union (Informe Keynes). Si bien el FMI constituye en su conjunto una transacción entre los dos planes, su estructura jurídica se basa preponderantemente en el proyecto norteamericano.

Los problemas creados por la Primera Guerra llevaron a los Estados a utilizar una serie de técnicas que parecían haber caído en el olvido, como las manipulaciones monetarias, e incluso a inventar otras, como las prácticas de tipo de cambio

⁸⁰ Vázquez Pando, Fernando A. El Fondo Monetario Internacional; El sistema monetario internacional y el derecho monetario internacional, Escuela Libre de Derecho, Miguel Angel Porrúa, Colección Varia Jurídica, México, 1991, p. 5.

múltiples, las restricciones cambiarias, la reglamentación del comercio exterior, los acuerdos bilaterales de pagos, etc.⁸¹

Los Acuerdos de Bretton Woods se presentan como una reacción en contra de la anarquía reinante durante el período 1930-1940. Ya desde 1942 se plantea la idea de crear una organización monetaria internacional que goce de poderes propios y que limitaría considerablemente la soberanía estatal en la materia. El propósito fundamental del Plan White, dado a conocer el 5 de abril de 1943, era el de promover la estabilidad de los tipos de cambio, para lo cual proponía la creación de un fondo internacional estabilizador cuyos miembros deberían definir sus monedas en términos de Unitas, que sería la unidad monetaria del fondo mismo, la cual estaría definida en una cantidad específica de oro. La paridad debería ser respetada en todas las transacciones oficiales y no podía ser modificada sino en caso de desequilibrios fundamentales y con el acuerdo de las tres cuartas partes de los miembros del fondo.⁸²

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

⁸¹ Vázquez, *Op. Cit.*, p. 13.

⁸² *Ibid.*, pp. 14-15.

Unión, y así sería posible regular sus deudas y créditos mediante simples asientos escritos.⁸³

2.3. Creación del Fondo y membresía

Del 1 al 22 de julio de 1944 se lleva a cabo la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire, con la participación de 44 países. Al acta final se anexaron dos acuerdos, uno con relación al Fondo Monetario Internacional y otro con relación al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Los convenios entraron en vigor en diciembre de 1945 y la primera Conferencia de las organizaciones se llevó a cabo en Bretton Woods en marzo de 1946, donde se decidió que tendrían su sede en Washington. El 17 de septiembre de 1947 la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional aprobó el Acuerdo de Vinculación que lo convierte en organismo especializado de las Naciones Unidas, cuya Asamblea General lo aprobó el 15 de noviembre del mismo año, fecha en que entró en vigor.

A partir de la entrada en vigor del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional se inicia el desarrollo del derecho monetario internacional convencional propiamente dicho, pues hasta tal época los tratados internacionales en materia monetaria se habían ocupado únicamente de un problema específico: la falsificación de moneda. Además el FMI da lugar al surgimiento de una serie de prácticas que lentamente colaboraron en la formación de un sistema monetario internacional,⁸⁴

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Ibid*, pp. 17-18.

que en la actualidad es más amplio, pues comprende la interacción del sistema crediticio internacional.

De inicio el Convenio Constitutivo del FMI crea una institución con el propósito de realizar objetivos específicos, para lo cual establece un código de buena conducta monetaria, integrada por el conjunto de obligaciones asumidas por los Estados miembros y una serie de mecanismos para lograr un cierto grado de cooperación monetaria. Ese código de buena conducta fue la mayor innovación, pues implicó una serie de limitaciones a la soberanía monetaria estatal, de la cual los Estados se habían mantenido muy celosos.

El Convenio - afirma F. A. Mann - " ha encontrado un sistema que ha impuesto deberes bien definidos a los Estados participantes, y, por ende, una restricción concomitante a su soberanía en asuntos monetarios ", aunque obvio resulta - acota Joseph Gold - que el hecho de asumir esas obligaciones constituyen en sí un acto de soberanía. ⁸⁵

En este sentido, dada la finalidad fundamental de ordenar la actividad económica que es entorno de la materia monetaria (tipos de cambio, balanza de pagos, sistema multilateral de pagos, etc.), sería difícil, cuando no imposible, concebirla fuera de un "sistema" en el que concurren los Estados en conjunto, coordinadamente, y con responsabilidades específicas como miembros en lo individual. En relación a ello, Dominique Carreau cuestiona la existencia de un "sistema monetario internacional" en cada uno de sus elementos, es decir en cuanto sistema y respecto a sus adjetivos monetario e internacional. Se puede dudar -afirma- que tengamos entre nosotros un

⁸⁵ Gold, Joseph. El Fondo Monetario Internacional y el Derecho Internacional, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, serie folletos Núm. 4-S, 1967, p. 11.

auténtico "sistema", entendido como "un conjunto coherente de normas jurídicas orientadas a una filosofía económica y política clara".

Por otra parte, considera que el adjetivo "monetario no es más claro... un sistema monetario digno de su nombre debe también contener reglas y mecanismos para asegurar el financiamiento de transacciones financieras internacionales (pagos en capital) y no únicamente transacciones corrientes (pagos corrientes)". Respecto al adjetivo "internacional" merecería a su vez prolongadas aclaraciones "si con él se quiere decir que todos los países se someten a un *corpus iuridicum* representado por las normas contenidas en los estatutos del Fondo Monetario Internacional..."⁸⁶

En nuestra opinión no se trata de un sistema monetario internacional, sino más aún, de un sistema financiero internacional. El carácter de "sistema" se finca en las normas y políticas concurrentes y vinculatorias del FMI y de las instituciones crediticias internacionales de desarrollo, y no necesariamente en la conformación de un Derecho internacional específico que, por otra parte, tratándose de materia económica es menester reconocer su dinamismo.

Cada vez que ciertos capítulos de una disciplina jurídica presentan rasgos nuevos - afirma Prosper Weil- se abre un proceso intelectual cuyo desarrollo es bien conocido: se empieza por minimizar la novedad tratando de hacer entrar las innovaciones dentro del marco de las categorías antiguas, luego se habla de un fenómeno *sui generis*, para llegar por fin a preguntarse si el conjunto de esos

⁸⁶ Carreau, Dominique. "El sistema monetario internacional y su derecho", trad. Miguel Villoro Toranzo, México, Jurídica No. 16 (1984), p. 29.

elementos nuevos no deberían ser objeto de un encuadramiento específico al interior de una nueva rama del derecho.⁸⁷

Es financiero puesto que tiene por materia la ordenación monetaria pero también la nivelación de las balanzas de pagos, sumado a ello los programas de ajuste u ordenación de las economías y, en consecuencia, la orientación y destino de los recursos crediticios internacionales. Para la consecución de sus fines realiza funciones de consulta y regulación que le permite a los países miembros atender su problemática de balanza de pagos en función de una política económica.

El sentido que pretende dar Dominique Carreau al Derecho Internacional, resulta distorsionado ya que su juridicidad internacional no depende de que estén todos los Estados o de que se sometan con todo rigor a sus normas. Es decir, su carácter internacional proviene de la voluntad de los Estados miembros que lo crearon; voluntad soberana que se colectiviza mediante el Convenio Constitutivo al que se adhirieron.

Es internacional porque es creado por voluntad de Estados que a su vez lo conformaron. Aquí es importante correlacionar el carácter internacional de un organismo y su vocación universal. El FMI como eje del sistema financiero internacional es de tendencia universal.

Al ingresar al Fondo cada país se compromete a cumplir todas las obligaciones que contrae en virtud del Convenio. De este modo queda sujeto a las distintas normas que rigen para todos los países miembros. Sólo los Estados pueden ser miembros del Fondo.

⁸⁷ Weil, Prosper Derecho Internacional Económico. ¿Mito o Realidad?, Estudios de Derecho Económico Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977, p. 205.

En las prácticas seguidas por el Fondo cada Estado es considerado como un miembro por separado, aún cuando dos o más Estados estén asociados en cualquier coalición económica o financiera, o compartan una moneda común, supuesto revisable al considerar a la moneda única que, en su momento, será establecida por la Unión Europea. El 10 de diciembre de 1991, los Jefes de Estado o de Gobierno aprobaron en Maastricht el Tratado sobre la unión económica y monetaria de Europa, haciendo irreversible la marcha hacia una moneda única.

El Fondo ha modificado los términos normales de sus resoluciones de admisión, de suerte que, cuando procede, puede permitirse a países que no son miembros originarios realizar transacciones con el Fondo antes de que establezcan la paridad inicial de su moneda. Estos tratamientos temporales que son de excepción, en tanto un país concluye su proceso de integración al Fondo, no invalida el criterio expresado por Gold. “El Fondo no tiene dos regímenes legales permanentes, uno para los países miembros originarios y otro para los demás países miembros. Una vez que un país miembro no originario establece la paridad inicial para su moneda, tiene a partir de esa fecha, precisamente, los mismos derechos y las mismas obligaciones que corresponden a los países miembros originarios”.⁸⁸

2.4. Objetivos.

De acuerdo al Artículo I del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, sus fines son:

- i) Fomentar la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que proporcione el mecanismo de consulta y colaboración en

⁸⁸ Gold, *Op. Cit.*, p. 5.

problemas monetarios internacionales.

- ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y mantenimiento de los altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros, como objetivos primordiales de política económica.
- iii) Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio, procurar que los países miembros mantengan relaciones cambiarias ordenadas, y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.
- iv) Coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y a la eliminación de las restricciones cambiarias que entorpezcan la expansión del comercio mundial.
- v) Infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición temporalmente los recursos del fondo, bajo las garantías adecuadas, dándoles así la oportunidad de que corrijan los desequilibrios en su balanza de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.
- vi) De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.⁸⁹

Aunque el inciso (ii) pretende que el FMI desempeñe una función en el comercio internacional y a través de ello contribuya al pleno empleo, a la institución no se le

⁸⁹ Díaz, Luis Miguel. Instrumentos Administrativos Fundamentales del Derecho Internacional, Tomo I; Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p 284.

dotó de facultad alguna en la materia, ni el Convenio Constitutivo estableció una regulación de la conducta de los Estados miembros en materia de comercio internacional. ⁹⁰

A diferencia de los fines del Fondo que se orientan a establecer las bases de una economía liberal, las principales obligaciones asumidas por los Estados miembros, tienen un sentido más específico de lineamientos en materia monetaria, mismos que se han modificado conforme a las enmiendas al Convenio Constitutivo del Fondo.

Las principales obligaciones monetarias asumidas por los Estados miembros fueron:

- a) Fijar la paridad de su moneda en términos de oro o de dólares de la ley y peso vigentes el 1 de julio de 1944.
- b) Ningún miembro compraría ni vendería oro sino dentro de los márgenes de fluctuación fijados por el fondo con respecto a la paridad.
- c) Todas las operaciones cambiarias realizadas en el territorio del Estado miembro, debía hacerse en forma tal que no rebasaran las paridades más allá de los estrechos montos previstos en el convenio constitutivo.
- d) Los miembros debían colaborar con el fondo a fin de promover la estabilidad cambiaria, mantener acuerdos de cambio ordenados con otros miembros, y evitar las modificaciones cambiarias competitivas.
- e) Permitir la realización dentro de su territorio de operaciones cambiarias entre su moneda y las monedas de los demás Estados miembros, dentro de los márgenes previstos en el convenio constitutivo.

⁹⁰ Vázquez, *Op. Cit.*, p. 17.

- f) La modificación de paridad de la moneda de los Estados miembros estaba sujeta a una rigurosísima regulación y, por principio, sólo podía acudir a ella para corregir un desequilibrio fundamental y sólo después de haber consultado con el Fondo.
- g) Abstenerse de imponer restricciones a los pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes.
- h) Abstenerse de llevar a cabo prácticas cambiarias discriminatorias.
- i) Abstenerse de establecer tipos de cambio múltiples.
- j) Mantener la convertibilidad de su moneda.

Si se interpreta el alcance de los objetivos y compromisos adquiridos por los Estados, no obstante la especificidad de la materia “monetaria”, se precisa de un tratamiento económico que influye y determina otros aspectos de la economía. Por la vía de la regulación monetaria, valga la expresión, el Fondo influye en políticas económicas de más amplitud; regula a través de acuerdos convenidos y de las cartas de intención las políticas macroeconómicas de los países sujetos a procesos de ajuste para obtener su “apoyo” en los mercados internacionales de capital.

3. Régimen jurídico del Fondo Monetario Internacional.

3.1. Naturaleza jurídica

Si nos apegamos a los elementos que Clive Parry considera como esenciales en una institución internacional, esto es, que se trata de asociaciones de Estados muy diferentes de la de individuos y que tiene una base convencional, un tratado multilateral, y posee órganos establecidos que disfrutan de una personalidad jurídica

diferente a la de los Estados miembros, confirmamos que el Fondo es un organismo internacional, sujeto de Derecho Internacional Público.

En cuanto a su creación, se dio mediante la suscripción de un tratado entre Estados que adquirieron la calidad de miembros originarios. Los objetivos expresados en su Convenio Constitutivo tienen plena concordancia con el objetivo de cooperación que prevalece en el Derecho Internacional Público, en este caso en materia monetaria, esencialmente. Es un sujeto de Derecho Internacional Público, con personalidad jurídica objetiva y su capacidad se extiende a la posibilidad de celebrar acuerdos y tratados.

A reserva de que en el apartado correspondiente se trate lo relativo a inmunidades y privilegios que le son reconocidos, por ahora consideramos que con base en el acto de creación por acuerdo de voluntades soberanas, su integración por Estados, así como sus objetivos, disponemos de los elementos fundamentales que permiten afirmar que el Fondo Monetario Internacional es un organismo internacional, sujeto de Derecho Internacional Público, que en su calidad de organismo especializado tiene funciones de supervisión, reguladoras y de consulta. De acuerdo a la materia de sus operaciones, se trata de un organismo financiero y crediticio.

3.2. Instrumentos normativos, resolución de conflictos e interpretación.

El desarrollo de un variado régimen normativo que rige la actuación de los organismos internacionales ha dado lugar a la necesidad de establecer su naturaleza, jerarquía, alcances y órganos para su interpretación.

Al respecto, W. Friedman afirma que "La materia prima de lo que podríamos llamar 'derecho constitucional' es ya inmensa. Comprende un análisis de las funciones, competencias y divisiones de facultades de los diversos órganos de las Naciones

Unidas y de sus organismos especializados, cada uno de los cuales tiene una constitución propia..."⁹¹

Efectivamente, en el caso que nos ocupa se da también el desarrollo normativo a partir de su Convenio Constitutivo; este Convenio tiene de acuerdo al Derecho Internacional Público la naturaleza de un Tratado, al haber sido suscrito por los países miembros originarios para dar lugar a la constitución del organismo internacional, o por la adhesión que posteriormente hicieron al mismo los demás países que se incorporaron, aceptando cumplir con las obligaciones de los países ya miembros.

El Fondo también cuenta en su régimen con Estatutos y un Reglamento. En el primer caso tiene por objetivo regir internamente al organismo y sus modificaciones al igual que en el caso del Reglamento corresponde hacerlas a la Junta de Gobernadores o mediante votación sin reunión conforme a lo dispuesto en la Sección 13, la cual establece los términos en que el Directorio Ejecutivo podrá solicitar de los Gobernadores del Fondo que voten sin reunirse.

Estos Estatutos -establece el proemio- "se adoptan en uso de la facultad que confiere el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y al objeto de complementarlo, y conforme a estas bases deberán interpretarse. En caso de discrepancia entre cualquier disposición de estos Estatutos y algún precepto o requisito del Convenio Constitutivo, prevalecerá lo dispuesto en este último".

Por lo que respecta al Reglamento en su regla A-1 establece que "El presente Reglamento complementa el Convenio Constitutivo y los Estatutos adoptados por la Junta de Gobernadores, y no tiene por objeto remplazar ninguna disposición del Convenio ni de los estatutos. El reglamento establece las normas de operación y de

⁹¹ Friedman, *Op. Cit.*, p. 190.

procedimiento así como las reglas y las interpretaciones necesarias y convenientes para poner en práctica los fines y facultades del Fondo consignados en el Convenio, complementado por los Estatutos. Si alguna disposición del Reglamento estuviera en conflicto con las disposiciones del Convenio o de los Estatutos, tanto el Convenio como los Estatutos prevalecerán y se introducirá en el Reglamento la modificación correspondiente." ⁹²

Dada la alta votación requerida para llevar a cabo una enmienda del Convenio Constitutivo (Artículo XVII), generalmente las modificaciones se dan en los Estatutos y Reglamento, en los cuales se establecen normas y criterios de aplicación e interpretación del Convenio.

Particular significación tiene lo dispuesto por el Convenio Constitutivo en materia de interpretación (Artículo XVIII) del Convenio, ya que le asigna al Fondo la facultad para interpretar su propio Convenio. Toda cuestión de interpretación de las disposiciones del Convenio que surja entre cualquier país miembro y el Fondo o entre países miembros, se someterá a la decisión de los Directores Ejecutivos. En cualquier caso en que los Directores Ejecutivos hayan emitido alguna decisión de acuerdo con el apartado(a), cualquier país miembro podrá exigir, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la decisión, que la cuestión se someta a la Junta de Gobernadores, cuya decisión será definitiva.

En caso de que surja algún desacuerdo entre el Fondo y algún país miembro que se haya retirado, o entre el Fondo y cualquier país miembro durante la liquidación del Fondo, el desacuerdo será sometido al arbitraje de un Tribunal compuesto de tres árbitros, uno nombrado por el Fondo, otro por el país miembro o el país miembro que se retira, y un tercero para que decida en caso de discordia, el cual será

⁹² Estatutos y Reglamento, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., 1979, p. 1

nombrado por el Presidente del Tribunal Permanente Internacional de Justicia ahora Corte Internacional de Justicia o por cualquier otra autoridad que prescriba el reglamento adoptado por el Fondo.

3.3. Estructura de administración

La estructura administrativa del Fondo se compone de tres niveles: una Junta de Gobernadores, Directores Ejecutivos, un Director Gerente y el Personal correspondiente. El máximo órgano de administración es la Junta de Gobernadores, la cual está investida de todos los poderes del Fondo. Esta puede delegar sus poderes en los Directores Ejecutivos, con excepción de aquellos que le están expresamente reservados. (Art. XII, Secciones 1 y 2).⁹³

Esta disposición que permite una amplia delegación de facultades a los Directores Ejecutivos (Art. XII, sección 2, inciso b) es fundamental para entender la dinámica de administración que opera en el Fondo y que le da un alto grado de autonomía decisoria a los Directores Ejecutivos, excepto en las siguientes materias:

- a) Admitir a nuevos países miembros y fijar las condiciones para su admisión.
- b) Aprobar una revisión de cuotas, o resolver sobre el pago, o la minoración de los efectos del pago, de los aumentos de cuotas propuestas como resultado de una revisión general de los mismos.

⁹³ *Ibid.*, p. 21.

- c) Aprobar una modificación uniforme de las paridades de las monedas de todos los países miembros, o decidir cuando esa modificación se efectúe que no serán aplicables las disposiciones relativas al mantenimiento del valor oro de los activos del Fondo.
- d) Concertar acuerdos para cooperar con otros organismos internacionales (excepto acuerdos informales de carácter temporal o administrativo).
- e) Resolver sobre la distribución de los ingresos netos del Fondo.
- f) Exigir a un país miembro que se retire del Fondo.
- g) Acordar la disolución del Fondo.
- h) Resolver las apelaciones contra las interpretaciones de este convenio dadas por los Directores Ejecutivos.
- i) Revisar las disposiciones sobre recompra y revisar y complementar las normas para distribuir las recompras entre las diferentes clases de reservas.
- j) Hacer transferencias a la reserva general tomándolas de cualquier reserva especial.⁹⁴

La Junta de Gobernadores se reúne anualmente y cuantas veces disponga la propia Junta o convoquen los Directores Ejecutivos, quienes lo harán siempre que lo soliciten cinco países miembros o un número de países miembros a los que corresponda la cuarta parte de la totalidad de los votos. (Art. XII, sección 2, inciso c) Puede sesionar a intervalos más frecuentes, y además, puede votar sobre determinados asuntos sin necesidad de celebrar sesión.

⁹⁴ Díaz, L.M. *Op. Cit*, Tomo I, p. p. 304-305.

Los Directores Ejecutivos cuyo número en el curso de los años ha sido aumentado de doce a veinticuatro, ejercen sus funciones en sesión continua y tienen a su cargo la gestión de las operaciones generales del Fondo.

El tercer estrato, está constituido por el Director General y el personal. El Director Gerente es a la vez el Jefe del personal y Presidente de los Directores Ejecutivos.

3.4. Personalidad, inmunidades y privilegios

A fin de que el Fondo pueda cumplir las funciones que le han sido confiadas, los países miembros le otorgan en sus territorios el status, las inmunidades y privilegios que prescribe el Artículo IX, del Convenio Constitutivo.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. IX del Convenio, el Fondo tiene plena personalidad jurídica y capacidad para: i) Contratar; ii) Adquirir bienes inmuebles y muebles, y disponer de los mismos; iii) Entablar procedimientos legales.

Como se aprecia, los términos en que contiene el Convenio Constitutivo del Fondo lo referente a personalidad, inmunidades y privilegios, se apega con gran similitud a lo expresado en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, que fue adoptada mediante la Resolución 22 A (I) de la Asamblea General, el 13 de febrero de 1946, la cual expresa en sus considerandos que el artículo 104 de la Carta de las Naciones Unidas establece que la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus miembros, de la personalidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus fines.

Y en consideración a que en su artículo 105 se establece que la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus miembros, de las prerrogativas e inmunidades necesarias para la realización de sus fines, y que los representantes de los miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de las

prerrogativas e inmunidades necesarias para ejercer con independencia sus funciones en relación con la Organización.

En su Artículo IX el Convenio dispone la inmunidad en cuanto a procedimientos judiciales; a otros actos del poder ejecutivo o legislativo (registro, requisa, confiscación, expropiación o cualquiera otra forma de incautación); inviolabilidad de archivos; exención de restricciones sobre el activo, el cual estará libre de restricciones, regulaciones, controles y moratorias de cualquier naturaleza; privilegio en cuanto a comunicaciones; Inmunidades y privilegios de funcionarios y empleados (Gobernadores, Directores Ejecutivos, sus suplentes, funcionarios y empleados del Fondo) en los términos prescritos en la sección 8 del Artículo referido; e, inmunidad tributaria.

La fundamentación doctrinal de estas inmunidades y privilegios se encuentra en la teoría funcional que -según expresa Francis Deák- es más sencilla y racional; "Descansa en el supuesto de que el diplomático debe estar libre de interferencias por parte de las autoridades locales, de modo que pueda desempeñar sus deberes sin ser molestado." ⁹⁵

Ciertamente se conjugan las teorías "representativa y funcional" como afirma Deák, pero carece de sentido referir como elemento sustantivo de las inmunidades la "reciprocidad" que se da entre Estados tratándose de sus diplomáticos, ya que ésta supone la existencia en ambas partes del territorio sobre el cual ejercen jurisdicción, elemento del cual están desposeídas las organizaciones internacionales. Así entonces, para este género de inmunidades opera un criterio eminentemente pragmático y funcional.

⁹⁵ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 385.

3.5. Relación con países no miembros.

Uno de los aspectos que refleja la vinculación del Fondo con los Estados no miembros, son las diversas disposiciones en torno a la relación del Fondo y de sus Estados miembros con los no miembros.

Al respecto, Joseph Gold afirma: "la relación que existe entre una organización internacional y los países no miembros de la misma plantea una serie de problemas no sólo en torno al derecho en evolución, relativo a los organismos internacionales, sino también en torno al derecho que rige los tratados internacionales, que es más antiguo. Uno de los principales problemas es el de los efectos jurídicos que un tratado surte sobre los Estados que no sean partes en el mismo".⁹⁶

El Convenio Constitutivo en su Artículo XI establece entre las obligaciones de todo país miembro que han de observarse en las relaciones con países no miembros: i) no participar ni permitir que ninguno de sus organismos fiscales mencionados en la Sección 1 del Artículo V participe en transacciones de ninguna clase con países no miembros o con personas que se hallen en los territorios de éstos, cuando dichas transacciones sean contrarias a las disposiciones de este Convenio o a los fines del Fondo; ii) no cooperar con países no miembros, ni con personas que se hallen en los territorios de éstos, en prácticas que sean contrarias a las disposiciones de este Convenio o a los fines del Fondo; y, cooperar con el Fondo con vista a que se apliquen en sus territorios medidas adecuadas para impedir transacciones con países no miembros o con personas que se hallen en los territorios de éstos, cuando dichas transacciones sean contrarias a las disposiciones de este Convenio o a los fines del Fondo.

⁹⁶ Gold, Joseph. El Fondo Monetario Internacional y los países no miembros; algunos efectos jurídicos, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, serie folletos Núm. 7-S, 1968, p. 1.

En su Sección 2, el Convenio establece que: nada de lo dispuesto en este Convenio afectará el derecho de los países miembros a imponer restricciones a las transacciones cambiarias con países no miembros o con personas que se hallen en los territorios de éstos, a no ser que el Fondo juzgue que tales restricciones son perjudiciales a los intereses de los países miembros y contrarias a los fines del Fondo.

Este Artículo comprende los elementos sustantivos sobre los cuales se fundamenta su política restrictiva respecto a países no miembros. Las disposiciones tienen un carácter obligatorio "directo" para los países miembros e indirecto para los países no miembros. De esta manera el Fondo da fundamentación jurídica a diversas medidas que afectan a países que no se encuentran dentro del Fondo, bien sea que no se hayan adherido al Convenio Constitutivo o que circunstancialmente dejaran de ser miembros del Fondo.

En su Reglamento establece, en la regla M-1 que el Fondo podrá solicitar la cooperación de todo país miembro con miras a que se apliquen medidas adecuadas para impedir transacciones con países no miembros o con personas que se hallen en los territorios de éstos, cuando esas transacciones fueren contrarias a las disposiciones del Convenio o a los fines del Fondo. Estas disposiciones refuerzan la política monetaria de vinculación entre el Fondo y todos los países, miembros o no de éste.

En la Conferencia de Bretton Woods se reconoció que un sistema racional que pretendiese regular jurídicamente las relaciones internacionales de carácter económico debería contar con un organismo cuya esfera de competencia abarcara las prácticas comerciales, complementando así al Fondo ⁹⁷. Las facultades que al respecto le fueron otorgadas al Fondo en su Convenio Constitutivo en su Artículo I,

⁹⁷ *Ibid*, p. 14.

epígrafe ii, planteaban entre sus fines el facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de este modo al fomento y mantenimiento de los altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.

Si bien junto con el Fondo se creó la institución bancaria para el fomento del desarrollo (BIRF), no sucedió así con la encargada de fomentar el desarrollo del comercio. El esquema tripartito de regulación y ordenación monetaria, crédito de desarrollo y promoción del libre comercio, se ha venido desarrollando con diverso grado de prioridad según lo ha requerido la economía mundial.

Correspondió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio desempeñar las principales funciones que en materia de comercio le habían sido asignadas al Fondo. Por otra parte, en el Artículo XV del Acuerdo se establece en el párrafo 4, que las partes contratantes se abstendrán de adoptar ninguna medida en materia de cambio que vaya en contra de los objetivos de las disposiciones del Acuerdo, y no adoptarán tampoco medida comercial alguna que vaya en contra de la finalidad de las disposiciones de los Estatutos del Fondo Monetario Internacional.

En términos generales, las disposiciones contenidas en el Artículo XV tienden a vincular las obligaciones de las partes contratantes del Acuerdo, con las obligaciones establecidas en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para los países miembros. De esta manera se hace explícita una forma más de producir efectos vinculantes del Fondo Monetario Internacional con países contratantes del Acuerdo.

4. Transformación del Fondo Monetario Internacional.

4.1. Evolución funcional.

Durante el período transcurrido desde la fundación del FMI hasta la Primera Enmienda (1947-1969), tuvo como principales logros la eliminación de los tipos de cambio múltiples y de las restricciones cambiarias; establecimiento de un sistema de paridades y eliminación de medidas cambiarias discriminatorias.⁹⁸

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

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

El problema jurídico planteado por este episodio siguió preocupando por varios años. El problema se resolvió con carácter definitivo en 1951, cuando el FMI en su informe afirmó que el país miembro que permitiera la flotación de su moneda cuando ésta tuviera una paridad establecida cometía una violación de sus obligaciones y que el FMI no podía eliminar la violación aprobando la medida del país. A pesar de esta

⁹⁸ Vázquez, *Op. Cit.*, pp. 23-27.

conclusión de orden jurídico el informe expresaba una política de tolerancia en "Casos excepcionales".⁹⁹

En 1954 el FMI estableció reglas especiales para calcular los tipos de cambio de monedas de Estados miembros con tipos flotantes. El éxito obtenido llevó incluso al Fondo, en el período de 1962-1963, a apoyar positivamente reformas cambiarias que incluían el uso temporal de tipos de cambio flotante.¹⁰⁰

La Primera Enmienda implicó la incorporación de normas que podrían agruparse en dos categorías: las relativas a los Derechos Especiales de Giro que fueron la verdadera reforma- y aquellas otras en las que se pretendió incorporar la experiencia de la Institución, como por ejemplo las relativas al tramo de reserva. En virtud de las primeras, se crearon dos cuentas diversas: la Cuenta de Recursos Generales, a través de la cual se llevarían a cabo las operaciones tradicionales del Fondo y la Cuenta de Derechos Especiales de Giro, mediante la que se llevarían a cabo las asignaciones de Derechos Especiales de Giro y las transacciones y operaciones que con éstos realizaran los Estados miembros que decidieran ser participantes en la nueva cuenta.

Dicha enmienda no estableció en términos generales si los DEG debían o no considerarse como activo de reserva, y se limitó a establecer que: a fin de satisfacer la necesidad, cuando esta surja, de complementar los activos de reserva existentes, el Fondo queda facultado para asignar derechos especiales de giro a los países miembros que sean participantes en la Cuenta Especial de Giro.¹⁰¹

⁹⁹ Gold, Joseph. México y la evolución de las prácticas del Fondo Monetario Internacional, México, El Foro, octava época, No. 4, 1988, pp. 54-55.

¹⁰⁰ Vázquez, *Op. Cit.*, pp. 28-29.

¹⁰¹ Gold, Joseph. Los Derechos Especiales de Giro; su carácter y uso, segunda edición, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, serie folletos Núm. 13-S, 1972, p. 12.

Los aspectos fundamentales que contempló la Segunda Enmienda fueron la desmonetización del oro y los Derechos Especiales de Giro como principal activo de reserva; la eliminación del Sistema de paridades; la libertad para determinar el tipo de cambio mediante obligaciones generales que establecían las reglas para los países miembros, en la materia.¹⁰²

El abandono del Sistema de Paridades y de éste como base del sistema de tipos de cambio se ve compensado en la Segunda Enmienda con un aumento de la función de supervisión que debe ejercer el FMI en materia de regímenes cambiarios.¹⁰³

Conforme al texto de la Segunda Enmienda el FMI puede declarar a un Estado miembro como inhabilitado para usar los recursos de la Cuenta General, en caso de que tal Estado miembro incumpla sus obligaciones derivadas del Tratado. (Segunda Enmienda, Artículo XXVI, Sección 2, inciso (a).) En caso de que tal incumplimiento persista, el Fondo sólo tiene la alternativa de, pasado un plazo razonable, solicitar al Estado miembro en incumplimiento que se retire del Fondo. La resolución respectiva requiere la aprobación de la Junta de Gobernadores, adoptada por una mayoría que represente el ochenta y cinco por ciento de la totalidad de los votos.

De acuerdo a la Tercera Enmienda, el Fondo tiene la posibilidad de suspender los derechos de voto del Estado miembro que persista en incumplir sus obligaciones derivadas del Tratado, y durante la suspensión se aplicará a tal Estado las disposiciones del anexo L.¹⁰⁴

¹⁰² Gold, Joseph. Aspectos Legales de la Reforma Monetaria Internacional, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1979, pp. 21-22.

¹⁰³ Vázquez, *Op. Cit.*, p. 45.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 45-46.

Sin duda el FMI ha logrado adquirir una importancia extraordinaria, como se desprende incluso del crecimiento acelerado del número de sus miembros. Además, su campo de acción se ha agrandado en forma muy importante: mientras que originalmente se le concibió para dar apoyos temporales a corto plazo a los Estados miembros con dificultades transitorias de balanza de pagos, en la actualidad se ha llegado a convertir en una figura principal para que los países puedan tener acceso a los créditos exteriores, lo cual se ha agudizado por el papel cada vez más relevante que ha adquirido en la renegociación de la deuda externa de los países en vía de desarrollo.

El Fondo ha logrado convertirse en un agente capaz de construir una doctrina económica coherente y establecer políticas que se inscriben dentro de una estructura de política económica a mediano y largo plazos de orientación liberal, la cual difunde a través de los acuerdos de apoyo a pesar de que éstos carecen de naturaleza convencional vinculativa.¹⁰⁵

Respecto a la naturaleza y funciones del Fondo, Stephen A. Silard afirma que "no es un organismo de desarrollo; es más bien una organización intergubernamental universal que sirve a los países industrializados y los países en desarrollo"... "Un objetivo principal del Fondo es fomentar las condiciones fundamentales y ordenadas necesarias para la estabilidad económica y financiera en todos los países miembros".

106

El Fondo -acota Silard- "ha puesto nuevo énfasis en su función financiera de reciclar los superávits de balanzas de pagos, en los pagos internacionales de forma que

¹⁰⁵ *Ibid*, p. 38.

¹⁰⁶ Silard, Stephen A. Aspectos jurídicos del financiamiento del desarrollo en el decenio de 1980: la función del Fondo Monetario Internacional, México, jurídica No. 16 (1984), p. 93.

fomente los ajustes económicos de acuerdo con los fines y políticas del Fondo... el enfoque del Fondo difiere en que la influencia derivada de la recirculación financiera es usada para promover, mediante acuerdos cooperativos en un marco global, políticas de estabilización, estrategias de desarrollo y ajustes estructurales que proporcionen la base para el crecimiento sostenible de las economías nacionales".¹⁰⁷

El mismo autor nos dice que el Fondo, como institución financiera, usa sus propios recursos y obtiene recursos adicionales de los países con balanzas de pago y posición de reservas fuertes (o de sus bancos centrales o, indirectamente, a través del Banco de Pagos Internacionales) y pone estos recursos a disposición de los países con necesidades de balanza de pagos; como institución monetaria, el Fondo facilita estos recursos en apoyo de las políticas de ajuste en un sistema con un amplio contenido de política económica, situación que diferencia la recirculación del Fondo de la de los bancos comerciales; "aunque no es un organismo de desarrollo, trata de que éste sea posible y eficiente..." el Fondo proporciona asesoramiento y financiamiento para apoyar las políticas de los países en desarrollo.¹⁰⁸

Por otra parte, si bien es cierto que los propósitos del FMI continúan siendo los mismos que en el momento de su creación, principalmente el de asegurar la cooperación monetaria internacional mediante el apoyo a los Estados miembros para resolver problemas de balanza de pagos, las condiciones en que se ejerce dicha función han cambiado drásticamente a partir de los años 70, y ya para los 80 el uso de los recursos del Fondo por los países industrializados ha perdido totalmente su importancia, ya que casi la totalidad de los recursos se dirigen en la actualidad a los países en vías de desarrollo.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 94.

¹⁰⁸ *Idem*.

Puede decirse que un reforzamiento de la política de condicionalidad al acceso a los recursos del Fondo ha hecho variar la función de la institución que originalmente estaba destinada a normalizar, supervisar y coordinar las políticas de cambio de los grandes países industrializados, para convertirse en un organismo que actualmente tiene una misión esencial cuyo impacto se refiere a los países en desarrollo, debido a su papel de catalizador de otros financiamientos.¹⁰⁹

4.2. Condicionalidad

La condicionalidad del FMI plantea una problemática política delicada, a pesar de que el Fondo pretende siempre tener un carácter neutral o apolítico. Sin embargo, es evidente que sus programas, en la medida en que pretenden una ampliación del sector externo de la economía, llevan a una redistribución del ingreso en favor del capital y a costa del trabajo, lo cual tiende a crear graves tensiones sociales.¹¹⁰

En la terminología del Fondo Monetario Internacional se designa con el vocablo "condicionalidad" las políticas que el Fondo espera que todo país miembro ha de seguir, a fin de que le sea dable valerse de los recursos generales del Fondo. La palabra condicionalidad, aunque se conceptúa como un aspecto fundamental y distintivo de las actividades del Fondo, no constituye un término jurídico técnico.

La condicionalidad refiere a las políticas que a juicio del Fondo el país miembro debe observar a fin de que pueda utilizar los recursos del Fondo de conformidad con los fines y disposiciones del convenio. En diversos grados, estas políticas deben contribuir a que el país miembro resuelva su problema de balanza de pagos y evite recurrir a medidas perjudiciales para él o para el bienestar general, y contribuyen a

¹⁰⁹ Vázquez, *Op. Cit.*, pp. 52-55.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 57.

que logre y mantenga durante un plazo razonable una posición sostenible de balanza de pagos. La condicionalidad debe también conceptuarse como una salvaguarda que el Fondo está obligado a emplear a fin de proteger sus recursos, ya que las políticas que el país miembro siga, atemperándose a la condicionalidad, deben hacer factible que deje de hacer uso de los recursos del Fondo dentro de cierto plazo.¹¹¹

La conveniencia de que rija un concepto de condicionalidad se acepta por lo común, y la razón jurídica que lo sustenta no puede cuestionarse en modo alguno, a partir de la fecha de la primera enmienda, pero el punto que frecuentemente se debate es que si la condicionalidad según la aplica el Fondo, es adecuada. Los países miembros en desarrollo y las organizaciones y entidades en que esos países miembros toman parte activa han alegado que la condicionalidad que el Fondo exige es demasiado severa en cuanto a ellos.¹¹²

La pretensión de que la condicionalidad debiera ser más leve crea un problema. Ninguna forma del Fondo permite que sus recursos se utilicen más allá de la necesidad en que un país miembro se encuentra de obtener financiamiento para hacer frente a un problema de su balanza de pagos. El Fondo evalúa esta necesidad, pero ello no significa que necesariamente accederá a satisfacerla plenamente.

El hecho de que el Fondo respalde el programa de un país miembro proporcionándole al efecto los recursos, suele inducir a otros prestamistas públicos y privados a que suministren el resto de los recursos necesarios... Si una norma del Fondo acerca del uso de sus recursos no exigiera que el país miembro adoptase un programa, sería

¹¹¹ Gold, Joseph. Condicionalidad, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, serie de folletos Num.31-S, 1979, p.1.

¹¹² *Ibid*, pp. 15-16.

poco probable que la acción del Fondo indujera a otras partes a proporcionar financiamiento adicional.¹¹³

Requisitos más leves de condicionalidad podrían resultar perjudiciales para todos los países miembros que afrontaran una dificultad de balanza de pagos o de disposición de reserva, si atenuar esos requisitos se tradujera en razón para que algunos países miembros no convinieran en aumentar los recursos del Fondo en virtud de ajuste de sus cuotas o préstamos al Fondo.¹¹⁴

El 2 de marzo de 1979 el Directorio Ejecutivo, después de extremos debates, adoptó la decisión intitulada "uso de los recursos generales del Fondo y acuerdos de derecho de giro" que como entre otros aspectos de las actividades financieras del Fondo, versa sobre la condicionalidad. A los apartados de la decisión se les denomina "directrices", lo que implica que al aplicar la decisión debe emplearse tanta flexibilidad como sea conveniente. La decisión trata únicamente de uso de los "recursos generales" del Fondo, es decir, aquellos que se mantienen en la Cuenta de Recursos Generales, y no se refiere al uso de otros recursos que pudieran mantenerse en la Cuenta Especial de Desembolsos ni al uso de recursos que obren en el Fondo Fiduciario.

4.3. Sistema de votación

La trascendencia de aumentar el número de decisiones para las que se requieren mayorías especiales afecta a tres elementos: uno es que el poder económico financiero se halla distribuido entre los países miembros del Fondo o grupo de éstos de modo más amplio que en años anteriores; otro es el gran incremento en el número

¹¹³ *Ibid*, p. 16.

¹¹⁴ *Ibid*, p. 17.

de países en desarrollo que han ingresado en el Fondo; y, un tercer elemento es el haberse aumentado las facultades del Fondo y en la índole de las materias a que algunas de dichas facultades se refieren.

La renuencia de los negociadores del Convenio original a apartarse de la norma básica de que la mayoría de votos emitidos bastase para adoptar casi todas las decisiones, dio lugar a que en la primera enmienda se siguiese como pauta exigir mayorías especiales para un número substancial de decisiones y para un número mayor en la segunda enmienda. Esta facultad a una mayoría exclusiva (eufemismo por no decir una minoría) otorga a ésta un poder de veto virtual porque hace difícil tomar ciertas decisiones o asegurar amplio apoyo para otras.

¿Hasta qué punto debe la organización disponer de facultades discrecionales y hasta qué punto debe atenerse a normas fijas?

En las negociaciones de la segunda enmienda hubo una amplia convicción de que se estaban concediendo al Fondo muchas más facultades discrecionales de las que se le habían conferido en el pasado.

La mayoría de los negociadores de la segunda enmienda no compartieron la convicción de que ésta crearía un sistema comparable en ámbito y simetría al original acordado en Bretton Woods.¹¹⁵

Una de las características de las organizaciones internacionales a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial ha sido la tendencia general a prescindir de la regla de unanimidad a los efectos de adoptar decisiones. Otra desviación en cuanto a las normas del pasado ha sido la aceptación del principio de votación

¹¹⁵ Gold, Joseph. *Mayorías de Votos en el Fondo*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., serie folletos Núm. 20-S, 1977.

proporcional entre los países miembros de organizaciones internacionales económicas y financieras. El Fondo Monetario Internacional ha funcionado atemperándose a estas dos nuevas modalidades de las organizaciones internacionales, aún cuando su norma ha sido evitar votaciones formales en tanto cuanto ha sido posible y tratar de llegar a la adopción de acuerdos mediante consenso o al menos en virtud de un amplio asentimiento.

4.4. Stand-by Agreements y cartas de intención.

Tres han sido los intentos de explicación de los stand-by arrangements: el de considerarlos como acuerdos internacionales, el de considerarlos como gentlemen agreements y, por último el de considerarlos como resolución o decisión del Fondo que tan sólo establece los términos para el uso de sus recursos.

Sin duda la última de las explicaciones, desde hace tiempo propuesta por Gold, es la que parece llevar a una mejor catalogación de dichos acuerdos. Sin embargo, la explicación de Gold, si bien puede resolver satisfactoriamente el tema atinente a la naturaleza jurídica de la letter of intent y del stand-by arrangement, deja sin resolver el problema de la naturaleza contractual de la adquisición de divisas hechas por el Estado miembro.

En efecto, si bien la letter of intent no es más que la declaración del Estado miembro con respecto a las intenciones que pretende llevar a cabo, y el stand-by arrangement es tan sólo una decisión del Fondo con respecto a los términos en que está dispuesto a conceder el uso de sus recursos, el uso de éstos se lleva a cabo mediante la adquisición de divisas hechas por el Estado miembro a cambio de su moneda, lo cual implica la obligación de éste de readquirir su moneda en el plazo previsto.

Si bien es cierto que puede considerarse que los dos primeros documentos carecen de naturaleza convencional, la operación consistente en la disposición de los recursos del Fondo mediante los acuerdos de adquisición de divisas, plantea problemas más delicados de análisis, parece llevar a la conclusión de que se trata de un acuerdo internacional entre el Fondo y uno de sus miembros, por ser una operación de naturaleza convencional, en virtud de la cual el Estado miembro adquiere recursos del Fondo a cambio de su propia moneda, y se obliga a adquirir ésta en el plazo previsto.¹¹⁶ Poco a poco los stand-by arrangements, que nacen como una medida para facilitar el acceso de un Estado miembro o los recursos del Fondo, se han ido convirtiendo en instrumentos que por su condicionalidad creciente permiten al FMI determinar en forma cada vez más amplia y profunda la política económica del país que recibe el préstamo.¹¹⁷

¹¹⁶ Vázquez, *Op. Cit.*, pp. 58-59.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 55.

CAPÍTULO TERCERO

"EL BANCO MUNDIAL; INSTITUCIÓN CON VOCACIÓN UNIVERSAL"

5. Banco Mundial; antecedentes y fines.

5.1. Antecedentes

La conformación de un sistema que contemplara los aspectos financiero-monetarios, crediticios y de comercio quedó planteada desde la Conferencia de Bretton Woods en los fines que se pretendió asignar al Fondo Monetario Internacional y al entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. La intención era crear los organismos internacionales que contribuyeran a poner orden en áreas que, si bien son diversas, se encuentran estrechamente interrelacionadas. Esta característica se acentúa en las últimas décadas en las que dichos organismos actúan bajo criterios complementarios de una misma política económica.

En lo referente a la materia crediticia para el desarrollo correspondió al BIRF ser la base para un grupo de organismos internacionales que posteriormente se le conocería como Grupo Banco Mundial (GBM). Las necesidades de la operación crediticia en el ámbito internacional, tales como captación de recursos, orientación específica de los mismos y garantías, dieron lugar a la creación de organismos afiliados tales como: Asociación Internacional de Fomento (AIF), Corporación Financiera Internacional (CFI) y, con distintos fines, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y la Agencia de Garantía Multilateral a las Inversiones (AGMI). El CIADI se creó bajo los auspicios del Banco Mundial, a efecto de contar con un foro para el arreglo mediante la conciliación y el arbitraje de las diferencias en materia de inversiones entre Estados e inversionistas extranjeros; con propósito similar de favorecer y proteger las inversiones, aunque con diferente objetivo se creó también la AGMI, a fin de

asesorar a gobiernos e inversionistas en el ámbito internacional y otorgar garantías a inversiones privadas ante riesgos políticos.

Los efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial fueron objeto de estudios conjuntos por los países aliados, particularmente Estados Unidos de América y Gran Bretaña, los cuales dieron lugar, incluso, a acuerdos de ayuda mutua. Derivado de ello, se llegó a propuestas de carácter financiero entre las que se contemplaba la formación de instituciones abocadas al financiamiento de la reconstrucción y el desarrollo de los países en la postguerra.

El 25 de junio de 1946 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento inició sus actividades. "Los participantes en la Conferencia de Bretton Woods se dieron cuenta de que, al terminar las hostilidades, habría una necesidad apremiante de capital internacional para financiar la reconstrucción de los medios de producción destruidos por la Guerra."¹¹⁸

A través de la institución se buscaría conceder o garantizar préstamos destinados a proyectos productivos de reconstrucción y fomento, ya fuese con sus propios fondos o mediante la movilización de capitales privados, de tal forma que los riesgos fueran compartidos por los países miembros.

En razón del monto pagado del capital, esto es, una décima parte de la aportación al capital social suscrito por los países miembros, el Banco dispuso de importantes recursos, sin embargo, los requerimientos eran de tal magnitud que "desde un principio, se consideró que los préstamos que el Banco podría conceder directamente con su capital pagado revestían menos importancia que su actuación como

¹¹⁸ Normas y Operaciones, Grupo del Banco Mundial, Washington, 1974, p. 4.

instrumento seguro para canalizar capital privado hacia las inversiones internacionales." ¹¹⁹

Lo anterior determinó una de sus modalidades que, en su momento, constituyeron un elemento innovador en las operaciones de crédito internacional, el que "a pesar de ser un organismo intergubernamental, tiene que obtener la mayor parte de sus recursos financieros entre los inversionistas privados." ¹²⁰

No obstante que al crearse el Banco se buscó contar con una institución que canalizara recursos crediticios en las próximas décadas, las necesidades derivadas de la situación internacional cambiante y las específicas de los países dieron lugar a la creación de instituciones filiales al Banco.

A fines de la década de los cuarenta las Naciones Unidas consideraron la posibilidad de establecer un organismo internacional destinado al financiamiento para el desarrollo en condiciones sumamente favorables a los países menos avanzados. En el *Informe Partners in Progress*, publicado en 1951, el Consejo Consultivo de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Económico Internacional, también se refirió a esa posibilidad. El crecimiento de la deuda externa de los países en desarrollo aumentó considerablemente, debido en muchos casos al incremento de los créditos a corto plazo y con tipos de cambio elevados.

A iniciativa de los Estados Unidos de América, en octubre de 1959 la Junta de Gobernadores del Banco Mundial adoptó una resolución en virtud de la cual se pedía a los Directores Ejecutivos del Banco que redactaran un convenio constitutivo para la Asociación Internacional de Fomento.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 5.

¹²⁰ *Idem*.

En enero de 1960 los Directores Ejecutivos aprobaron el texto. El Convenio entró en vigor en septiembre de 1960, con 15 miembros que lo suscribieron. Lo oportuno de la creación de la AIF resultó evidente a principios del decenio de 1960 en que un número considerable de los países de Africa alcanzó su independencia y, consecuentemente, requerían financiamiento en condiciones especiales para su desarrollo.

En general, los créditos de la AIF son a largo plazo y con período de gracia. Debido a que le es imposible obtener fondos de inversionistas privados, la AIF recurre principalmente a los gobiernos de los países miembros más prósperos para satisfacer tal necesidad.

La AIF tiene una estructura jurídica y financiera diferente a la del Banco. No obstante, su Convenio Constitutivo establece como requisito para el ingreso en la Asociación, que los países sean miembros del Banco. Asimismo, los Gobernadores y Directores Ejecutivos del Banco lo son también ex officio de la AIF, si los países que representan son miembros de ambas instituciones. El Banco y la AIF comparten el mismo personal.

La otra institución afiliada del Banco Mundial es la Corporación Financiera Internacional (CFI), creada desde 1956. Transcurridos los primeros años de operación del Banco se puso en manifiesto que para estimular la empresa y la inversión privada en países en desarrollo se requería, además, la ayuda de un organismo internacional especializado, ya que el Banco no podía desempeñar esa función, pues su convenio constitutivo establece que debe obtener una garantía gubernamental para poder conceder un préstamo a una empresa privada, y muchos gobiernos no están dispuestos o en condiciones de otorgarla.

Por otra parte, el Banco concede préstamos a interés fijo y no está facultado para comprar acciones de capital o para proporcionar otras clases de capital de riesgo. Estas limitantes dieron lugar a la creación de la Corporación.

Para 1960 resultaba evidente que la eficacia de la Corporación se veía obstaculizada por el hecho de que, si bien podía conceder préstamos con opción a su conversión en acciones de capital, no estaba facultada por su Convenio Constitutivo para realizar inversiones en el capital social de las empresas. Derivado de ello, en 1961 los miembros modificaron el Convenio para permitirle realizar inversiones en acciones de capital.¹²¹

Su objeto, según lo expresa el Artículo I de su Convenio Constitutivo, es la promoción del desarrollo económico mediante el estímulo de empresas privadas productivas en los países miembros, particularmente en las áreas menos desarrolladas, de tal manera que se complementen las actividades del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Para ello la Corporación ayudará, asociada a inversionistas privados, al financiamiento de la organización, mejoramiento y expansión de empresas privadas productivas que contribuyan al desarrollo de los países miembros mediante inversiones, sin la garantía de cumplimiento del gobierno miembro en cuestión, en los casos en que no se encuentre disponible suficiente capital privado en condiciones razonables; tratará de relacionar las oportunidades de inversión, el capital privado local y extranjero, y la experiencia administrativa; y, de estimular y de ayudar a la

¹²¹ *Ibid*, pp. 1-12.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

creación de condiciones que favorezcan el flujo de capital privado, local y extranjero, hacia la inversión productiva en los países miembros. ¹²²

La relación de la CFI con el Banco está planteada en términos similares a la del Banco con la AIF. La Corporación tiene su propio personal de operación y jurídico, pero recibe servicios administrativos por parte del Banco. ¹²³

La Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency) fue creada en abril de 1988. Es el miembro más joven del Grupo Banco Mundial. AMGI fue establecida con el objetivo de fomentar el flujo de inversión directa foránea hacia y entre países miembros en vías de desarrollo. Lo hace ofreciendo cobertura de seguro sobre riesgos políticos para inversionistas privados y proveyendo servicios promocionales y de asesoría para asistir a sus países miembros, en sus esfuerzos para atraer y retener inversión foránea directa. La demanda de los servicios y garantías de la AMGI se está incrementando así como el mundo está experimentando un estadio de crecimiento de la inversión privada alrededor de un amplio espectro de industrias en países en vías de desarrollo.

Actualmente AMGI cuenta con 141 miembros, de los cuales 19 son países industrializados y 122 considerados en desarrollo. En su programa de garantía, AMGI puede asegurar solamente nuevas inversiones, incluida la expansión de la inversión existente, privatizaciones y reestructuración financiera.

Para que los proyectos llenen los requisitos de aseguramiento de AMGI, deben ser registrados con AMGI antes de que la inversión sea hecha o sea irrevocablemente

¹²² Díaz, *Op. Cit.*, Tomo I, p. 261.

¹²³ Normas y Operaciones, *Op. Cit.*, pp. 11-14

convenida. Puede asegurar más del 90% del monto de la inversión, hasta llegar a un límite de 50 millones de dólares por proyecto. Da cobertura a las inversiones por 15 años y en casos excepcionales puede ser ampliada a 20 años. También coopera con las instituciones nacionales de aseguramiento de inversiones y aseguradoras privadas, para asegurar o reasegurar las inversiones elegidas.

5.2. Creación y membresía.

La creación del Banco se formalizó mediante la firma de un Convenio Constitutivo, el cual entró en vigor el 27 de diciembre de 1947. Este Convenio tiene, por sus características, la naturaleza de un Tratado. La Ley sobre Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1992, considera como Tratado el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Si bien este concepto corresponde a una Ley, la definición que contiene de Tratado comporta elementos esenciales que reconoce la doctrina mexicana.

En su Artículo II, Sección I, el Convenio establece que serán fundadores del Banco aquellos miembros del Fondo Monetario Internacional que se adhieran al Banco antes de la fecha especificada en el Artículo XI, Sección 2, e), esto es, hasta el 31 de diciembre de 1945 y cuyos nombres figuran en el Anexo A del Convenio.

Los demás miembros del Fondo Monetario Internacional podrán adherirse en las fechas y bajo las condiciones que el Banco determine. Los nuevos miembros son aceptados por ejercicio de las facultades de que está investida la Junta de Goberna-

dores, que determina las condiciones para su admisión. La principal es que acepte pagar su inscripción al Banco.

Un aspecto de particular importancia para el análisis que desarrollamos, es la obligación de los Estados que solicitan ingresar al Banco, de formar parte del Fondo Monetario Internacional previamente. Este requisito establece la base sobre la cual se fincan las políticas de vinculación entre ambas instituciones internacionales, ya que en razón de ello los miembros del Banco necesariamente deben apegarse a las normas y lineamientos que rigen para los miembros del Fondo.

Esta relación vinculatoria se reproduce a su vez entre los países miembros del Banco y los organismos filiales como la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional, que para poder operar algún crédito con dichas instituciones, les exige ser también miembro del Banco y por ende del Fondo.

El monto de la suscripción de un país que solicita su ingreso se establece previa consulta entre el Banco y dicho país y con la aprobación de la Junta de Gobernadores. En general, el monto se determina basándose en la situación económica y financiera del país solicitante. Al ingresar en el Banco un país, abona el 10% de su suscripción.

Por lo que hace a los derechos de voto de los países miembros, éstos guardan relación con el número de acciones del Banco que hayan suscrito. Cada miembro tiene 250 votos más un voto adicional por cada acción suscrita.

5.3. Objetivos y concordancia con los principios de derecho internacional público.

Los fines del Banco quedaron definidos en el Artículo I de su Convenio Constitutivo. En su origen, como primer fin, se estableció el de contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en territorio de miembros, facilitando la inversión de

capital para fines productivos, incluso la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra; promoviendo la transformación de los medios de producción a fin de satisfacer las necesidades de paz y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo.¹²⁴

Este primer objetivo requirió que los primeros préstamos fueran para programas de reconstrucción en países de Europa. Dado que la labor de reconstrucción era muy superior a los recursos de los que disponía el Banco, hubo necesidad de que se complementara con programas intergubernamentales con propósitos específicos y mayores recursos. Así surgió el Plan Marshall de los Estados Unidos de América, lo que permitió que el Banco concentrara sus créditos en proyectos de fomento.

Su segundo fin era fomentar inversiones particulares en el extranjero mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones que hicieren particulares; y, cuando no hubiere capital privado disponible en condiciones razonables, suplementar las inversiones privadas suministrando, en condiciones adecuadas, fondos para fines productivos, ya sea de su propio capital o de los fondos por él captados.

Para cumplir cabalmente con esta finalidad se hizo necesaria -como apuntamos ya- la creación de la Corporación Financiera Internacional, cuyo objetivo es la

¹²⁴ Díaz, *Op. Cit.*, Tomo I, p. 202.

promoción del desarrollo económico mediante el estímulo de empresas privadas productivas en los países miembros, particularmente en las áreas menos desarrolladas, de tal manera que se complementen las actividades del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En el Artículo I del Convenio Constitutivo de la Corporación Financiera Internacional, se establece que para el cumplimiento de su objeto la Corporación: i) ayudará, asociada a inversionistas privados, al financiamiento de la organización, mejoramiento y expansión de empresas privadas productivas que contribuyan al desarrollo de los países miembros mediante inversiones, sin la garantía de cumplimiento del gobierno miembro en cuestión, en los casos en que no se encuentre disponible suficiente capital privado en condiciones razonables; ii) tratará de relacionar las oportunidades de inversión, el capital privado local y extranjero, y la experiencia administrativa; y, iii) tratará de estimular y de ayudar a la creación de condiciones que favorezcan el flujo del capital privado, local y extranjero, hacia una inversión productiva en los países miembros.

Si bien la Corporación no sustituye en esta materia al Banco, sí realiza una labor complementaria de gran importancia ya que, como se expuso anteriormente, la obligación del Banco de obtener una garantía gubernamental para poder conceder un préstamo a una empresa privada era una limitante que impedía el cumplimiento del objetivo de fomentar las inversiones particulares.

Un tercer fin es promover un crecimiento equilibrado del comercio internacional, de largo alcance, y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando las inversiones internacionales para que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de los miembros y ayudando así a aumentar la productividad, a elevar el nivel de vida y a mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios.

Respecto al fin de coordinar los préstamos que haga o garantice con los empréstitos internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan en primer término los proyectos grandes o pequeños que fueren más útiles y urgentes, el Banco ha venido desempeñando una importante función que incluso ha dado lugar a la vinculación de la banca internacional privada y de otros organismos de crédito con esta institución, al requerir en múltiples casos el aval del Banco. Esta función tiene que ver con otorgamiento de nuevos créditos así como con la renegociación de la deuda contraída por algunos países y que para lograrla, se hace necesaria una opinión favorable del Banco.

La vinculación del Fondo Monetario Internacional con el Banco y sus filiales se amplía hacia la banca privada internacional, a partir del ejercicio de la función fijada al Banco para coordinar los préstamos que haga o garantice, ya que de esta manera aún cuando opera como una institución autónoma, forma parte de un sistema internacional que se interrelaciona a través de fines establecidos por sus convenios constitutivos y de sus normas de operación y lineamientos crediticios.

El Banco concede a los gobiernos de los Estados miembros, así como a las instituciones públicas o privadas, préstamos con intereses a corto y mediano plazos, a condición de que estén respaldados por el gobierno de su país. Esta modalidad conlleva a que los países miembros se apeguen a lineamientos que aunados a los del Fondo Monetario Internacional, constituyen virtuales programas económicos inducidos por estas instituciones. En la actualidad, la principal función del Banco es otorgar préstamos para proyectos productivos que contribuyan al crecimiento económico de sus países miembros.

6. Régimen jurídico del Banco Mundial.

6.1. Naturaleza jurídica del Banco Mundial.

Al abordar el análisis de esta institución damos por sentado de acuerdo a las tesis expuestas en el capítulo primero, que este género de organismos son sujetos de Derecho Internacional Público. "...resultado del nuevo Derecho Internacional cooperativo que desempeña un papel importante al lado del Derecho Internacional tradicional cuyo objeto era la coexistencia diplomática. La empresa mercantil internacional [en nuestro caso la de carácter financiero] es el organismo jurídico nacido de la cooperación funcional la cual, a su vez, es la característica predominante de la organización internacional de la postguerra"¹²⁵

Dado que sus miembros fundadores y los que se adhirieron posteriormente al Banco son únicamente países representados a través de sus gobiernos, la institución es intergubernamental.

Por otra parte, el ámbito geográfico de sus operaciones le da la característica de organismo internacional con vocación universal, en cuanto que tiene como propósito incluir, hasta donde la voluntad soberana de los países lo permita, a todos los países del mundo.

El Convenio suscrito con la Organización de las Naciones Unidas le confiere el carácter de organismo especializado y la naturaleza de sus fines lo identifica como un organismo internacional de desarrollo y fomento, funciones acordes a la tendencia de cooperación que se manifiesta actualmente con mayor amplitud en las relaciones internacionales.

¹²⁵ Friedman, *Op. Cit.* p. 262.

6.1.1. Instrumentos normativos e interpretación.

Al igual que el FMI el Banco tiene la facultad de interpretación de su propio instrumento constitutivo a través de sus órganos de dirección, constituidos en instancias para tal efecto. El Artículo IX del Convenio prevé también la posibilidad de llegar al arbitraje.

Cualquier duda respecto de la interpretación de las disposiciones del Convenio que surgiere entre un miembro y el Banco o entre los miembros del Banco, será sometida para su decisión a los directores ejecutivos. Si la cuestión afecta particularmente a un miembro que no está autorizado para designar un Director Ejecutivo, este miembro podrá hacerse representar de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo V, Sección 4, h), del mismo Convenio.

En cualquier caso en que los Directores Ejecutivos hubieren emitido una decisión de acuerdo con el inciso a), cualquier miembro podrá exigir que la cuestión sea llevada ante la Junta de Gobernadores, cuyo fallo será definitivo. Mientras esté pendiente el dictamen de la Junta de Gobernadores, el Banco podrá, si lo estima necesario, actuar sobre la base de la decisión dada por los directores ejecutivos.

En caso de que surja un desacuerdo entre el Banco y un miembro que hubiere dejado de serlo, o entre el Banco y cualquier miembro durante la suspensión permanente del Banco, este desacuerdo deberá ser sometido al arbitraje de un tribunal compuesto de tres árbitros.

6.2. Administración

Conforme a lo dispuesto en el Artículo V, el Banco es administrado por una Junta de Gobernadores, por directores ejecutivos, por un Director-Gerente y demás funcionarios que el Banco determine para el correcto desempeño de sus deberes.¹²⁶

La Junta de Gobernadores está investida de todos los poderes del Banco y se integra por gobernadores y sus respectivos suplentes designados por cada miembro del Banco. Ésta podrá delegar en los Directores Ejecutivos el ejercicio de cualquiera de sus poderes, con excepción de los relacionados en la Sección II, Inciso b), esto es: admitir nuevos miembros y determinar las condiciones para su admisión; aumentar o disminuir el capital por acciones del Banco; suspender a un miembro; decidir apelaciones contra interpretaciones del Convenio dadas por los directores ejecutivos; celebrar acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales (que no fueren acuerdos informales de carácter transitorio o administrativo); decidir la suspensión permanente de las operaciones del Banco y la distribución de sus activos; y, determinar la distribución de las entradas netas del Banco.

El otro nivel de administración del Banco está a cargo de los directores ejecutivos, quienes son responsables de la conducción de las operaciones del Banco y ejercen sus funciones con base en los poderes que les ha delegado la Junta de Gobernadores.

El cuerpo de directores ejecutivos se integra de 24 titulares y sus respectivos suplentes. Cinco directores ejecutivos son designados por los países miembros que tienen el mayor número de acciones y, el resto, son elegidos por votación de los Gobernadores. Los candidatos que obtengan el mayor número de votos serán designados directores ejecutivos. El sistema de votación de los directores ejecutivos

¹²⁶ *Ibid*, pp. 215-218.

es ponderado: cada Director emite el número de votos a que tiene derecho el país o países miembros que representa.

Los directores ejecutivos eligen a un Director-Gerente que no podrá ser Gobernador o Director Ejecutivo ni suplente de alguno de ellos. El Director-Gerente es el Presidente de los directores ejecutivos pero no tiene derecho a voto, excepto para decidir una votación en caso de empate. Asimismo, es el jefe del personal del Banco y tiene a su cargo la conducción de los negocios ordinarios del Banco bajo la dirección de los Directores Ejecutivos.

La política crediticia se determina en sus líneas generales por los Directores Ejecutivos. El Convenio Constitutivo, que es el marco para establecer los lineamientos de operación, está redactado en términos lo suficientemente amplios para que el Banco actúe con flexibilidad en sus operaciones, de tal manera que pueda ajustar su política a la realidad de un mundo cambiante. El Presidente del Banco propone a los directores ejecutivos para su consideración y decisión, un análisis detallado de cualquier reajuste en la política de la institución.

Ya hemos planteado lo referente a los órganos de administración del Banco, ahora se busca destacar la permanencia de estos órganos de administración como una característica de los organismos internacionales. Interesa en particular la permanencia en cuanto característica y condición para que un organismo internacional tenga personalidad en el ámbito internacional y pueda a la vez constituirse en sujeto de Derecho Internacional.

Al respecto, Friedman afirma que "...los intereses comunes de la humanidad...requieren una organización firme y sobre todo un cuerpo permanente de

empleados internacionales que se encarguen de la continuidad de los intereses y operaciones comunes dentro de los cuerpos e intereses multinacionales." ¹²⁷

6.3. Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios.

A fin de que el Banco pueda cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, la situación jurídica, las inmunidades y los privilegios establecidos en el Artículo VII del Convenio Constitutivo, le deberán ser concedidos en los territorios de cada miembro. En la Sección 2 del mismo Artículo, le confiere plena personalidad jurídica y, en particular, la capacidad de celebrar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos, y entablar acciones judiciales.

Al respecto Aron Broches, refiere que las Naciones Unidas, las agencias especializadas (excepto el Banco y la Corporación Financiera Internacional) y muchas otras organizaciones internacionales y regionales disfrutaban de completa inmunidad de jurisdicción de tribunales locales en territorios de sus miembros. La base para esta inmunidad jurisdiccional -afirma- es funcional, a saber, por la necesidad de que las organizaciones internacionales sean libres de amenaza o interferencia con el ejercicio de sus funciones... Sin embargo, en el caso del Banco una completa inmunidad jurisdiccional bien podría desalentar la seguridad de prospectos de inversionistas. ¹²⁸

¿Estas previsiones confieren personalidad internacional al Banco?, -cuestiona el mismo autor-. Desde su punto de vista no lo hacen, ya que según su criterio les confieren personalidad en la esfera local, no en el plano internacional. ¹²⁹ La distinción entre personalidad jurídica internacional y local fue claramente hecha en

¹²⁷ *Ibid*, p. 300.

¹²⁸ Broches, *Op. Cit.* p 309

¹²⁹ *Ibid*, p. 323.

los Artículos 89 y 90 del borrador de la Carta de la Organización para el Comercio Internacional (Carta de la Habana) la cual no vino a ser efectiva. Los títulos de estos Artículos son, respectivamente, "International Legal Status of the Organization" y "Status of the Organization in Territory of Members" ¹³⁰. El hecho de que el instrumento constitutivo de una organización omita otorgar la personalidad internacional *expressis verbis* no significa que la organización no la posea. ¹³¹

Una de las áreas de actividad del Banco en la que se manifiesta con mayor objetividad su capacidad para asumir derechos y obligaciones en el ámbito internacional es, además de la operación crediticia, la relación del Banco con organismos internacionales.

La principal de esas relaciones se establece con las Naciones Unidas mediante un Acuerdo aprobado por la Junta de Gobernadores del Banco en septiembre de 1947 y por la Asamblea General de la ONU, en virtud del cual adquirió la calidad de Organismo especializado conforme a lo dispuesto en el Artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas. En el Acuerdo se reconoce que por la naturaleza de sus atribuciones y de los términos de su Convenio Constitutivo, el Banco es una Organización internacional independiente y debe funcionar como tal. ¹³²

Dentro de los términos del Convenio, cooperará con toda organización general internacional y con organizaciones internacionales públicas que tuvieren responsabilidades especializadas de índole semejante. Cualquier arreglo que se hiciere con fines de tal cooperación y que pueda implicar una modificación de cualquier

¹³⁰ *Ibid*, p. 324.

¹³¹ *Ibid*, pp. 324-325.

¹³² Normas y operaciones, GBM, *Op. Cit*, p. 15.

disposición del Convenio Constitutivo solo podrá hacerse efectivo después de modificar el Convenio de acuerdo con su Artículo VIII.

Al tomar resoluciones sobre solicitudes de préstamos o garantías relacionadas directamente con asuntos que fueren de la competencia de cualquiera organización internacional del tipo especificado en el párrafo precedente, y principalmente cuando participen en ellas miembros del Banco, éste deberá prestar toda atención a los puntos de vista y recomendaciones de tales organizaciones.¹³³

Al interior del Banco Mundial, su relación con los organismos afiliados como la CFI y la AIF, constituyen otra expresión de capacidad para establecer relaciones en el ámbito internacional, a partir de la voluntad de su cuerpo rector que es la Junta de Gobernadores.

Otro ejemplo de la diversidad de relaciones operativas que mantiene con otras instituciones es el Servicio de Asesoría en Inversión Foránea (Foreign Investment Advisory Service), el cual fue establecido en 1986 por la Corporación Financiera Internacional. Es operado conjuntamente por la Corporación Financiera Internacional, la Agencia de Garantía Multilateral a las Inversiones y por el Banco Mundial. El FIAS asesora a los países en desarrollo, a petición de sus gobiernos, sobre cómo atraer inversión foránea, productiva y directa. Después de estudiar el entorno para las inversiones en un país, FIAS ayuda a autoridades o a las instituciones responsables de la inversión extranjera a definir sus objetivos y políticas de desarrollo, regulaciones e instituciones que necesitarán fomentar inversión foránea directa que será benéfica para el país.¹³⁴

¹³³ Díaz, *Op. Cit*, Tomo I, Convenio Constitutivo del BIRF., Artículo V, Sección 8, Relaciones con otras Organizaciones Internacionales, p. 219.

¹³⁴ ONU. Annual Report 1993, p. 8.

Particular importancia revisten las estrechas relaciones del Banco con el Fondo Monetario Internacional, con el cual mantiene intercambio de información y asesoría entre ambas instituciones. La de mayor trascendencia ha sido la vinculación a que se ha hecho referencia entre el FMI y el BIRF, al exigir que sus miembros lo sean del Fondo; y, al vincular las políticas de condicionalidad a lineamientos de política económica planteados en el seno del Fondo y en las reuniones conjuntas de sus órganos directivos.

El Comité de Desarrollo (Development Committee) es formalmente conocido como Comité Ministerial Mixto de Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo Monetario Internacional sobre la transferencia real de recursos a los países en desarrollo (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Monetary Fund on the Transfer of the Real resources to Developing Countries). Establecido en octubre de 1974, el Comité se compone de 22 miembros, generalmente Ministros de Finanzas, designados por períodos de dos años por uno de los países o un grupo de países que designan un miembro del Banco o de la Junta de Directores Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional. El Comité es requerido para consultas y reportes a las juntas de gobernadores de las dos instituciones, en todos los aspectos concernientes a la cuestión de transferencia de recursos reales a los países en desarrollo y para hacer sugerencias para su aplicación.¹³⁵

En el contexto de la política internacional de cooperación, el Banco ha concertado acuerdos de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

¹³⁵ *Ibid*, p. 7.

Estos ejemplos, que no son los únicos, permiten apreciar cómo el Banco actúa de manera formal o a través de relaciones operativas con otros organismos internacionales, con base en la plena personalidad jurídica internacional que le ha sido conferida en su Convenio Constitutivo, por voluntad expresa de los miembros que lo suscribieron.

En materia de inmunidades y privilegios el Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento comporta elementos similares a los conferidos en su propio Convenio al Fondo Monetario Internacional. Esta característica lo es también de las demás instituciones filiales tales como la AIF y la CFI.

La similitud de conceptos y normas en la materia refleja, desde nuestro punto de vista, un criterio general, pragmático, que se fundamenta en la teoría funcionalista. Al decir de Francis Deak "La teoría funcional contemporánea es más sencilla y racional [que la representativa]. Descansa en el supuesto de que el diplomático debe estar libre de interferencias por parte de las autoridades locales, de modo que pueda desempeñar sus deberes sin ser molestado. Sin embargo, la teoría funcional no es la base exclusiva de la inmunidad." ¹³⁶

El verdadero significado de la palabra inmunidad en este contexto [en el diplomático], afirma Derek, debe entenderse con toda claridad. "Inmunidad significa del ejercicio de jurisdicción, no inmunidad de la jurisdicción misma. Los diplomáticos no se encuentran por encima del derecho vigente en el Estado que los recibe, y el Estado no queda impedido de formular una legislación aplicable a todas las personas que estén dentro de la jurisdicción territorial." ¹³⁷

¹³⁶ Sorensen, *Op. Cit.*, p 387.

¹³⁷ *Ibid*, p 388.

Las anteriores reflexiones requieren, sin embargo, que se precise el sentido real y naturaleza de las inmunidades de las instituciones internacionales de crédito en su calidad de organismos internacionales. "Los privilegios diplomáticos a diferencia de las inmunidades, tuvieron una base menos sólida en el Derecho Internacional, hasta que fueron codificadas por la Convención de Viena. La mayor parte de estos privilegios -tales como exención de impuestos y de derechos arancelarios- se basaron más bien en la cortesía que en el Derecho Internacional..."¹³⁸

A fin de que el Banco pueda cumplir con las funciones que se le encomiendan, la situación jurídica, las inmunidades y los privilegios establecidos en el Artículo VII, le deberán ser concedidos en los territorios de cada miembro.

Por lo que toca a su situación jurídica, se ha analizado la plena personalidad jurídica y capacidad de celebrar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos, y entablar acciones judiciales.

De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo VII, Sección 3, del Convenio Constitutivo del Banco, sólo podrá seguirse acción contra el Banco ante un Tribunal de jurisdicción competente, en los territorios de un miembro donde el Banco tuviere establecida una oficina, en que hubiere designado un apoderado con el objeto de aceptar emplazamiento o notificación de demanda judicial, o donde hubiere emitido o garantizado títulos. Sin embargo, ninguna acción podrá ser seguida por miembros o personas que representen o que tuvieren reclamaciones contra miembros. Los bienes y activos del Banco dondequiera que se encontraren y en poder de quienquiera que estuvieren, gozarán de inmunidad contra cualquier forma de decomiso, embargo o ejecución, mientras no se dicte sentencia definitiva en contra del Banco.

¹³⁸ *Ibid*, p. 389.

Los bienes y activos del Banco, dondequiera que se encontraren, y en poder de quienquiera que estuvieren, quedarán inmunes contra registro, requisamiento, confiscación, expropiación o cualquiera otra forma de embargo por acción ejecutiva o legislativa. Los archivos del Banco serán inviolables .¹³⁹

Los bienes y activos del Banco hasta donde fuere necesario para la buena marcha de sus operaciones previstas en su Convenio y sujetos a las disposiciones del mismo, estarán libres de toda clase de restricciones, regulaciones, medidas de control y moratorias.¹⁴⁰

Los gobernadores, directores ejecutivos, suplentes, funcionarios y empleados del Banco gozarán de inmunidad respecto de acciones judiciales por actos ejecutados dentro de sus atribuciones oficiales, excepto cuando el Banco renuncie a esta inmunidad; gozarán también, cuando no fuesen nacionales del país, de las mismas inmunidades respecto de las restricciones de inmigración, de las exigencias de registro de extranjeros y de las obligaciones del servicio nacional, y tendrán las mismas facilidades en cuanto a restricciones de cambios que los miembros concedan a los representantes, funcionarios y empleados de rango comparable de otros miembros; y, gozarán del mismo tratamiento respecto de facilidades de viaje que los miembros concedan a los representantes, funcionarios y empleados de rango comparable de otros miembros.¹⁴¹

Por lo que se refiere a las exenciones del pago de impuestos, en la Sección 9 del mismo Artículo se establece que:

¹³⁹ Díaz, *Op. Cit.*, Tomo I, Convenio Constitutivo del BIRF., Artículo VII, Secciones 4,5, pp. 225-226.

¹⁴⁰ *Ibid*, Artículo VII, Sección 6, p 226.

¹⁴¹ *Ibid*, Artículo VII, Sección 8, p. 226.

- a) El Banco, sus activos, sus bienes, sus ingresos sus operaciones y transacciones autorizadas por este Convenio quedarán exentos de toda clase de impuestos y derechos aduaneros. El Banco quedará también exento de toda responsabilidad respecto del pago o recaudación de cualquier impuesto o derecho;
- b) Los sueldos y emolumentos que pague el Banco a Directores Ejecutivos, suplentes, funcionarios o empleados del mismo, que no fuesen ciudadanos, súbditos u otros nacionales locales, quedarán exentos de todo impuesto;
- c) Ninguna clase de impuestos podrá gravar las obligaciones y títulos emitidos por el Banco (incluso sus dividendos o intereses), fuere quien fuere su tenedor.
- i) Si tal impuesto fuere discriminatorio para una obligación o título debido tan sólo a haber sido emitido por el Banco; o
 - ii) Si la única base jurisdiccional para tal impuesto fuere el lugar o la moneda en que hubiere sido emitido, en que fuere pagadero o en que hubiere sido pagado o el lugar de cualquier oficina o agencia mantenida por el Banco.
- d) Ninguna clase de impuestos podrá gravar las obligaciones o títulos garantizados por el Banco (incluso sus dividendos o intereses), fuere quien fuere su tenedor.
- i) Si tal impuesto fuere discriminatorio para una obligación o título debido tan sólo a haber sido garantizado por el Banco; o
 - ii) Si la única base jurisdiccional para tal impuesto fuere el lugar de cualquier oficina o agencia mantenida por el Banco.¹⁴²

¹⁴² *Ibid*, Artículo VII, Sección 9, pp. 226-227.

Los miembros deberán tomar en sus territorios las medidas necesarias a fin de hacer efectivos en su propia legislación los principios enunciados en este Artículo, y deberán informar al Banco detalladamente sobre todas las medidas que hubieren adoptado.¹⁴³

7. Membresía, poder de votación y políticas de operación.

7.1. Suscripciones y votación

La relación entre suscripciones y poder de voto ha dado lugar a críticas sobre la forma en que se toman las decisiones en estos organismos internacionales, esto es, en el IMF y en el Banco Mundial y sus Filiales. El sistema de votación en los órganos de administración -voto ponderado, según el monto de cuotas pagadas y recursos aportados al Banco- es similar en estos organismos internacionales financieros, de acuerdo a sus convenios constitutivos.

En el Banco Mundial el poder de voto de los miembros del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de su filial la Asociación Internacional de Desarrollo, no son iguales, aunque sí guardan proporciones similares. El BIRF cuenta con 180 miembros y la AID con 159.

La proporción de votos de que disponen en la Junta de Directores Ejecutivos los cinco países desarrollados con mayores aportaciones como Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido, constituyen el 39.41% de los votos del BIRF y el 42.95% de la AID. En el caso de Estados Unidos de América su poder de votación representa el 17.46 y 16.26 % de la votos, respectivamente. Ello,

¹⁴³ *Ibid*, Artículo VII, Sección 10, p. 227.

junto a su influencia en el nombramiento de los Directivos de la Institución, le da una indiscutible hegemonía en el Banco.¹⁴⁴

7.2. Políticas crediticias

Interesa ahora abordar lo relativo a las políticas crediticias que constituyen las directrices para la operación del Banco. Su Convenio Constitutivo contiene las normas que rigen de manera permanente su operación y a las cuales se deben apegar todas las demás disposiciones tales como normas y procedimientos, que tienen un sentido reglamentario. Habremos de retomar las que a nuestro juicio son de mayor relevancia para el propósito de este trabajo, en la inteligencia de que las normas y procedimientos que rigen las operaciones crediticias del Banco y de la AIF son, en general, similares.¹⁴⁵

En su Artículo III, referido a las disposiciones generales relativas a los préstamos y garantías, el Convenio Constitutivo del IBRD dispone que los recursos y las facilidades que conceda el Banco deberán ser utilizados exclusivamente en beneficio de los miembros, prestándose atención equitativa a proyectos de fomento y proyectos de reconstrucción.

El objetivo básico del financiamiento que otorga el Banco es promover el desarrollo económico de los países miembros.¹⁴⁶ Para ello trata de obtener la información más

¹⁴⁴ The World Bank, Annual Report 1993, Statement of Subscriptions to Capital Stock and Voting Power, pp. 199 a 202.; Statement of Voting Power, and Subscriptions and Contributions (IDA), pp. 217 a 220; Governors and Alternates of the World Bank and Their Voting Power, pp. 228-231; Executive Directors and Alternates of the Bank and Their Voting Power (IBRD/IDA Appendices), pp. 232-233.

¹⁴⁵ Normas y Operaciones, GBM, *Op. Cit.*, p. 44.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 44-48.

completa posible sobre la estructura y perspectivas de desarrollo de las respectivas economías.

En cuanto a las relaciones del Banco y sus miembros, establece que los miembros podrán operar con el Banco a través de sus tesorerías, bancos centrales, fondos de estabilización u otras agencias fiscales similares, y el Banco podrá operar con los miembros únicamente a través de dichos organismos.

El proyecto para el que se concede el préstamo debe ser satisfactorio desde el punto de vista técnico y económico, y revestir elevada prioridad para el desarrollo económico del país prestatario. El Banco debe cerciorarse de que el proyecto estará bien administrado, tanto durante su ejecución como en su explotación. Ha de tener seguridad razonable de que el préstamo será reembolsado y no impondrá una carga excesivamente pesada sobre la economía del país.

El Banco se cerciora también de que el presunto prestatario no puede obtener financiamiento de otras fuentes en condiciones aceptables. El Banco concede préstamos indistintamente a gobiernos de los países miembros y a organizaciones públicas o privadas que pueden obtener la garantía del gobierno miembro que controla el territorio en que esté situado el proyecto que ha de financiarse.

Las salvaguardas contenidas en la Sección 4, del Artículo III, titulado "condiciones bajo las cuales el Banco podrá garantizar o conceder préstamos", fueron estipuladas en razón de las experiencias resultantes de las operaciones de crédito previas a la creación del Banco, en la década de los treinta. Su finalidad es fijar condiciones generales que permitan reducir el riesgo de no recuperar los créditos.

Tratándose de los préstamos que el Banco garantice, que conceda o en los cuales tenga participación, no puede imponer condiciones que obliguen a gastar el producto

de un préstamo en el territorio de cualquier miembro en particular o en el de determinados miembros.

El Banco hace arreglos a fin de asegurar que el producto de un préstamo se destine únicamente a los fines para los cuales fue concedido, prestando debida atención a los factores de economía y eficiencia, y haciendo caso omiso de influencias o consideraciones de carácter político o no económico.¹⁴⁷ En sus decisiones el Banco no debe tomar en cuenta consideraciones políticas, sino que han de basarse exclusivamente en criterios económicos. Además, el Banco no debe intervenir en la política interna de los países miembros. Estas prohibiciones no significan, sin embargo, que no haya de tomar en cuenta el estado o los acontecimientos políticos en esos países que puedan tener repercusiones en su situación económica.¹⁴⁸

Sumadas a estos lineamientos generales que se expresan en diversos artículos del Convenio Constitutivo, están las prácticas operativas mediante las cuales el Banco cumple su función tratando de obtener la mayor seguridad posible de que habrá de recuperar el crédito y la eficiente aplicación de los recursos por parte del prestatario.

Como consecuencia de esa conjunción normativo-operativa el Banco establece una estrecha relación con los países solicitantes del crédito, a fin de establecer bases de información y análisis que le permitan mayor certeza en las operaciones de crédito. Se trata de conocer las circunstancias económicas, políticas y sociales del país en que se aplicará el crédito, así como las alternativas de financiamiento disponibles.

Para ello "...el Banco examina con el gobierno respectivo los planes de desarrollo del país para los próximos años, así como su viabilidad y grado probable de

¹⁴⁷ Díaz, *Op. Cit.*, Tomo I, Convenio Constitutivo del BIRF, Artículo III, Sección 5, Inciso b), p 208.

¹⁴⁸ *Ibid*, Tomo I, Artículo IV, Sección 10, p. 215.

eficiencia. Se trata de un proceso constante que incluye la preparación de informes periódicos y el mantenimiento de contactos frecuentes con dirigentes políticos, funcionarios del gobierno, y los círculos financieros y de negocios..."¹⁴⁹ Una gran parte de esta tarea se realiza por medio de misiones económicas que el banco envía periódicamente a los países.

Una manifestación de su poder se da en el acopio de información que necesariamente debe entregar quien solicita el apoyo del Banco. Paso seguido es la formulación de recomendaciones, asesoría para programas y en casos extremos en los que un país está en proceso de reestructuración de su deuda, procede a establecer junto con el Fondo Monetario Internacional condiciones en cuanto al contenido y orientación de los programas de ajuste.

La actuación del Banco puede ser analizada desde diversos ángulos, aunque a menudo se derivan a enfoques de carácter político, al formularse críticas sobre el sentido y propósitos que tienen los recursos de la institución. Al respecto, Cheryl Payer formula en su análisis diversas hipótesis que parten de los cuestionamientos básicos sobre ¿cómo ha venido usándose en la práctica el enorme poder financiero del Banco Mundial? ¿Para qué propósito emplea éste el apalancamiento de tantos billones de dólares que distribuye anualmente? Su hipótesis general es que el Banco Mundial ha usado deliberada y conscientemente su poder financiero para promover los intereses del capital privado internacional en su expansión, en cada rincón del mundo subdesarrollado.

Considera que para alcanzar la anterior finalidad, el Banco ha trabajado en los siguientes líneas de acción; actuando como intermediario para el flujo de fondos en el extranjero, con contribuyentes de dinero de sus países miembros desarrollados; abriendo

¹⁴⁹ *Ibid*, pp. 44-45.

vías de comunicación en regiones remotas a través de inversiones en la transportación y telecomunicaciones, destruyendo así la protección natural que tales regiones habían disfrutado previamente; ayudando directamente a ciertas corporaciones multinacionales, notablemente, pero no exclusivamente, en el sector minero; presionando a los gobiernos usuarios del crédito a implantar privilegios legales respecto a las responsabilidades fiscales de la inversión foránea; insistiendo en la producción de exportación, la cual principalmente beneficia a las corporaciones que controlan el comercio internacional: rechazando selectivamente préstamos a gobiernos que repudian sus deudas internacionales o nacionalizan propiedades de extranjeros; oponiéndose a negociaciones de leyes, a la actividad del comercio unido, y a toda clase de medidas que podrían mejorar la participación del trabajo en el ingreso nacional; insistiendo en procurar ofertas internacionales competitivas, las cuales favorecen a las más grandes multinacionales; oponiéndose a toda clase de protección para propietarios de negocios e industrias locales; y, financiando proyectos y promoviendo políticas nacionales que rechazan el control de recursos básicos -tierra, agua, bosques- para la población pobre y la apropiación de ellos para el beneficio de multinacionales y sus élites colaboradoras locales.

En suma -afirma-, “el Banco Mundial es tal vez el instrumento más importante de los países capitalistas desarrollados para intervenir en el control de los países miembros del Tercer Mundo...”.¹⁵⁰ Consideramos que el Banco Mundial como parte del sistema financiero y crediticio internacional que conforma junto con el Fondo Monetario Internacional, ha contribuido a promover crecimiento económico con clara orientación hacia una economía de mercado.

¹⁵⁰ Payer, Cheryl *The World Bank; A Critical Analysis*, Monthly Review Press, New York, 1982, pp. 18-20.

CAPÍTULO CUARTO

"EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; ENFOQUES REGIONAL Y EXTRARREGIONAL"

8. Banco Interamericano de Desarrollo; antecedentes y fines.

8.1. Antecedentes.

La formación del Banco Interamericano de Desarrollo fue producto de casi 70 años de propuestas y acontecimientos mundiales que difirieron y transformaron el proyecto inicial. La idea de creación de un organismo financiero americano se presentó desde la Primera Conferencia Internacional Americana reunida en Washington de 1889 a 1890.

La propuesta inicial sugería la creación de una "organización de tipo privado y comercial que propendiera al desarrollo de operaciones bancarias interamericanas y que podría establecer sucursales o agencias en los países americanos..."¹⁵¹ Estaba inspirada en el contenido mismo de la Conferencia convocada por Estados Unidos de América en 1888, la cual consideraba, entre otros temas, la formación de una unión aduanera americana; la adopción de un sistema uniforme de disposiciones aduaneras, de pesas y medidas, de patentes y privilegios, de invención y marcas de fábrica; la creación de una unión monetaria internacional americana; firma de tratados de reciprocidad y creación de un banco internacional americano.

Esta temática refleja la intención primigenia respecto de las instituciones y normas de naturaleza financiera y comercial que se fueron creando durante décadas en una

¹⁵¹ Julio Broide, Banco Interamericano de Desarrollo; sus antecedentes y creación. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1961, p. 1.

adecuación de las propuestas según las necesidades y prioridades mundiales y regionales.

Las ideas financieras, crediticias y comerciales que se pretendían poner en práctica a través de un Banco interamericano fueron retomadas con otra perspectiva y alcances en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods con la asistencia de un gran número de países, incluidos muchos de América Latina, en la que se formularon los acuerdos tendientes al establecimiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. De esta manera se abandonó, al menos temporalmente, la idea de una institución interamericana, para dar paso a instituciones de vocación mundial.

La creación del Fondo Monetario Internacional como organismo de financiamiento para cubrir déficits de balanza de pagos, y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para dedicarse al financiamiento a largo plazo destinado en una primera etapa a la reconstrucción y más tarde al desarrollo, sumada a la expansión de las operaciones del Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington, explican en parte por qué durante algunos años no se volvió a hablar de un organismo financiero interamericano.¹⁵² Ello sucedió nuevamente cuando se hicieron evidentes las insuficiencias de las instituciones mundiales ante las pretensiones de los países latinoamericanos.

Los delegados que participaron en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas resolvieron convocar una Conferencia de Ministros de Hacienda o de Economía que se realizaría en Brasil. En esta reunión, realizada en Petrópolis

¹⁵² *Ibid*, p. 20.

(Quitandinha), en 1954, se vuelve a expresar el planteamiento latinoamericano en favor de la creación de una institución financiera interregional.¹⁵³

En la Reunión de Ministros, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, sostuvo que el pensamiento norteamericano para lograr los objetivos previstos estaba vinculado al mantenimiento de un sistema vigoroso de libre empresa y a reducir a un mínimo el alcance y duración de la intervención estatal en los sectores del comercio y la industria. Para estimular la libre empresa los gobiernos deberían asegurar que aquellos proyectos necesarios para el desarrollo económico, para el que no se encontraba razonablemente disponible el capital privado, fueran provistos adecuadamente por las inversiones públicas. Este planteamiento de política económica subyacente en una propuesta financiera es retomado con gran vigor a finales de la década de los ochenta y en la de los noventa, en el seno de las Asambleas de Gobernadores del BID. Es notoria la coincidencia de los argumentos y concepción de la función que se pretendía asignar a este género de instituciones, con lo expresado a más de tres décadas de creado el BID.

No quedó duda de que los delegados latinoamericanos estaban insatisfechos con la política crediticia de los organismos financieros internacionales. Las resoluciones que aprobaron en ese sentido, pidiendo una ampliación en las líneas de crédito para América Latina dadas las extraordinarias necesidades de capital que requería su desarrollo económico y el planteamiento que hicieron de que esas instituciones tuvieran una mayor flexibilidad en el enfoque de los problemas latinoamericanos, no excluyeron la insistencia en la necesidad de crear un organismo financiero regional propio.¹⁵⁴

¹⁵³ *Ibid*, p. 31.

¹⁵⁴ *Ibid*, p. 52.

En las deliberaciones de la Comisión de Expertos en Santiago de Chile, del 17 de febrero al 15 de abril 1955, al considerar las razones que recomendaban la creación del Banco Interamericano, los técnicos indicaron algunas deficiencias en la labor que desarrollaban las instituciones crediticias internacionales y que podían ser subsanadas por el organismos a crearse, tales como el escaso volumen de divisas que proporcionaban los organismos existentes; restricciones a causa de que los organismos argumentaban que el país prestatario carecía de capacidad para efectuar el servicio de los mismos; restricción de los créditos alegando que eran indeseables por: a) la estrechez del mercado, b) la falta de capacidad técnica para manejar la empresa, c) por implicar el aumento de una competencia internacional ya excesiva y d) razones políticas; exigencia de emplear los fondos prestados en países específicos; limitación de los préstamos como consecuencia del exceso de requisitos exigidos por las entidades ya existentes: a) La clase de garantías exigidas, b) La exigencia de proyectos más detallados de lo que los países latinoamericanos consideraban necesario, c) Inconformidades que resultan del control del uso de los fondos (quizás incluyendo en este punto el problema de la flexibilidad en el uso de los préstamos), d) La exigencia de arreglo de la situación de deudas anteriores y la insatisfacción derivada del plazo excesivamente corto de los préstamos porque las tasas de interés se consideraban demasiado altas.¹⁵⁵

El problema de la obtención de recursos por la nueva entidad y la posible participación del capital privado fueron aspectos debatidos ampliamente. No descartaban en este sentido la participación de los Estados Unidos de América. Pero aún cuando participara, se pensaba que dicho país no debía tener el control de la Institución; que debía quedar en manos latinoamericanas. Las ventajas de la participación norteamericana estaría más bien en la captación de inversionistas de ese país, más que en el

¹⁵⁵ *Ibid*, pp. 59-60.

propio monto del capital que integrara. Aún cuando había unanimidad entre los expertos que consideraban la ausencia de Estados Unidos de América como un factor desfavorable para el nuevo Banco, también coincidían en que debían tomarse medidas para dejar establecida en forma definitiva la participación mayoritaria de los países latinoamericanos en su administración.¹⁵⁶

¿Hasta dónde podría tener éxito el Banco si no contara con el apoyo norteamericano y podría inspirar confianza en la colocación de sus obligaciones en los mercados internacionales y especialmente en EE. UU.? ¿Bastaría el capital integrado de los países latinoamericanos para poner en funcionamiento todo el organismo operativo planeado por los expertos? La respuesta a estos cuestionamientos estuvieron en el centro de los debates, aunque, finalmente, las pretensiones respecto a la participación de los Estados Unidos de América se modificaron substancialmente, ya que para concretar la creación del Banco fue necesario replantear los términos de manera más acorde a la realidad y disposición de quien sería el principal suscriptor.

En una sesión especial convocada en agosto de 1958 para atender una solicitud del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, se reunió el Consejo Interamericano Económico y Social. En el Acta correspondiente a dicha sesión se señala que la convocatoria tenía por objeto que el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos de América, Sr. Douglas Dillon a cargo de los asuntos económicos en el Departamento de Estado, pudiera hacer un anuncio sobre las relaciones económicas entre los Estados Unidos de América y los países de América Latina. Dillon manifestó que "...el Gobierno de los Estados Unidos está dispuesto a considerar el establecimiento de una institución interamericana de desarrollo regional, que cuente con el apoyo de todos los países miembros... concluidos los

¹⁵⁶ *Ibid*, pp. 64-65.

pasos preparatorios necesarios, incluyendo consultas con las otras Repúblicas Americanas, los Estados Unidos podrían discutir, en una reunión a fijarse por mutuo acuerdo, patrocinada por la Organización de los Estados Americanos, la forma y las responsabilidades de una Institución de este tipo".¹⁵⁷

Es así como el 9 de octubre de 1958 el Consejo Interamericano Económico y Social aprobó la resolución No. 30/58 en la que se convocó a una Comisión Especializada de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, para que reunidos en sesión permanente en la sede de la Unión Panamericana, en Washington, D.C., procedieran a redactar y negociar el instrumento constitutivo de una institución financiera interamericana.

La constitución y funcionamiento de la Comisión Especializada encargada de la negociación y redacción del instrumento constitutivo de una institución financiera interamericana, que inició sus actividades el 8 de enero de 1959, para concluir sus tareas con la firma del Acta Final el 8 de abril de 1959, marcó la etapa crucial y decisiva en la serie de acontecimientos tendientes a la concreción de una vieja aspiración latinoamericana de disponer de un organismo financiero regional¹⁵⁸. El mismo día 12 de enero de 1959 en que se integraron los Comités, Subcomités y la Secretaría de la Comisión, la Delegación de los Estados Unidos de América distribuyó un proyecto de Pacto (Convenio) Constitutivo de una Institución Bancaria Interamericana de Fomento, entregando el 21 de enero un texto revisado que sirvió de documento básico en las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno de la Comisión y de los Países miembros.

¹⁵⁷ *Ibid*, p. 108.

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 119.

El nuevo espíritu de colaboración hacia ese objetivo por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América, dado a conocer en la declaración del Subsecretario de Estado Douglas Dillon; la resonancia e influencia en el Continente de la Operación Panamericana propiciada por el Presidente de Brasil, y las diversas expresiones de voluntad favorables a esa iniciativa por parte de las figuras más representativas del pensamiento americano en la política, la economía y la técnica, aceleraron el proceso de elaboración de las disposiciones que permitieron la puesta en marcha del nuevo Banco.¹⁵⁹

El delegado brasileño sugirió la incorporación del Canadá y algunos países europeos de tradición financiera, significando con ello que pudieran pertenecer al Banco ciertas naciones que no forman parte de la Organización de Estados Americanos.

La Primera Asamblea de Gobernadores se llevó a cabo del 3 al 16 de febrero de 1960, y estuvieron representados todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos, con excepción de Cuba que había enviado un observador.

8.2. Creación y membresía

De acuerdo a lo establecido en el Artículo II, Sección 1, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, los países miembros de la Organización de los Estados Americanos que hasta la fecha estipulada en el Artículo XV, Sección I (a), aceptaran participar en el Banco, serían miembros del mismo con calidad de fundadores. Los demás miembros de la Organización de los Estados Americanos podrían ingresar al Banco en las fechas y conforme a las condiciones que acordara.

Actualmente el Banco pertenece a sus 46 países miembros: 28 del Continente Americano y 18 extrarregionales. El ingreso de los países extrarregionales a partir de

¹⁵⁹ *Idem.*

1976 no ha alterado la disposición del Convenio Constitutivo del Banco, que asegura al conjunto de países regionales en desarrollo la posición de accionistas mayoritarios de la Institución. Belice, que ingresó en 1992, Croacia y Eslovenia -que lo hicieron en 1993 como sucesoras de la exRepública Federativa Socialista de Yugoslavia- son los miembros más recientes de la Institución.¹⁶⁰

En el capítulo correspondiente del Convenio Constitutivo del Banco Mundial se destaca la importancia y repercusiones vinculatorias de sus políticas financieras respecto del Fondo Monetario Internacional. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo si bien se estableció como requisito el ser miembro de la Organización de Estados Americanos, ello no significa, al menos en sus normas, un necesario apego a políticas financieras determinadas por otra institución.

La participación de otros países extrarregionales en el BID amerita una mayor reflexión, pues si bien se origina en función de las aportaciones de capital que hacen a la institución, una consecuencia inmediata es su participación en la toma de decisiones. Así, cabe preguntar ¿cuál es el alcance de esa participación?. Por ejemplo, en el caso de algunos países de Europa y en el de Japón, sus aportaciones son sumamente importantes ya que canalizan excedentes de capital al apoyo de la operación del BID, como forma de promover proyectos de inversión en Latinoamérica y de esta manera fomentar su desarrollo.

Las discusiones que se dieron durante el proceso de creación del BID respecto a la pertinencia de que participara Estados Unidos de América, por ejemplo, y la importancia de que los gobiernos latinoamericanos preservaran el control del Banco pasaron a un segundo término al imponerse la urgencia de atraer capitales de los

¹⁶⁰ Objetivos y Actividades; Banco Interamericano de Desarrollo, 1994, Washington D. C., Estados Unidos de América, p.9.

países y regiones que están generando ahorro. Esta circunstancia ha conducido a acotar el sentido "regional" del Banco, ya que si bien la región es la beneficiaria de los recursos crediticios de la institución y nominalmente se mantiene el control de las decisiones del Banco por los países latinoamericanos, es difícil soslayar el peso de los votos extrarregionales que bien pueden constituirse en un veto virtual, si se emiten en sentido opuesto a los de la región. Por otra parte, se atribuye la intencionalidad de los apoyos a que se trata no sólo de una canalización de excedentes en favor del desarrollo de Latinoamérica, sino del interés de impulsarlo para tener condiciones propicias para la ampliación de las inversiones privadas con la perspectiva del mercado que significa la región.

La creación de organismos filiales del BID como la Corporación Interamericana de Inversiones (1989) y del Fondo Multilateral de Inversiones (1992), permite percibir en sus objetivos el proyecto de financiamiento en apoyo a una política generalizada para la expansión de la iniciativa privada en un entorno de internacionalización de la actividad económica. Disponer de esos recursos exige una adecuación de los solicitantes a tal proyecto.

La Corporación Interamericana de Inversiones es una financiera multilateral. Inició sus operaciones en 1989 para promover el desarrollo económico de sus países miembros en América Latina y el Caribe a través del financiamiento de la pequeña y mediana empresa. Forma parte del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo y es jurídicamente autónoma, siendo sus recursos y administración independientes de los del BID.

Son accionistas de la CII treinta y cuatro países: veinticuatro países de América Latina y el Caribe y siete países europeos, además de Estados Unidos de América, Israel y Japón.

La Asamblea de Gobernadores de la CII se compone de un representante de cada país miembro. El poder de voto es proporcional al número de acciones pagadas de cada país. La Asamblea de Gobernadores nombra a un Directorio Ejecutivo en el cual se delegan facultades significativas.

Mediante préstamos directos e inversiones de capital para empresas, y a través de líneas de crédito a intermediarios financieros locales, la CII ayuda a las empresas a iniciar, ampliar y modernizar sus operaciones. Como complemento brinda servicios de asesoría remunerados.

Las empresas pequeñas y medianas son los principales clientes de la Corporación, en especial aquellas que tienen dificultades para obtener financiamiento de otras fuentes en condiciones razonables. En cierto sentido, el financiamiento aportado por la CII constituye capital semilla. La Corporación sirve de catalizador para captar otros recursos: financiamiento adicional, tecnología y conocimientos especializados. Estos recursos se movilizan a través de operaciones de cofinanciamiento y sindicación, apoyo a suscripciones de valores, identificación de socios para la formación de empresas conjuntas, y facilitar la transferencia de tecnología y conocimientos especializados.

La Corporación brinda servicios de asesoría remunerados a las empresas privadas en temas de ingeniería financiera y reorganización, y ayuda a los gobiernos miembros para modernizar sus políticas de inversión extranjera y desarrollar mercados de capital; también asesora a los gobiernos miembros en relación con la privatización de empresas de propiedad estatal ¹⁶¹

¹⁶¹ Ver. CII Informe Anual 1994 de la Corporación Interamericana de Inversiones, Washington, D. C., Estados Unidos de América.

El Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones fue firmado el 11 de febrero de 1992 por 21 países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo. En esa fecha también fue firmado el Convenio de Administración del FOMIN, mediante el cual el BID administrará el Fondo. Ambos acuerdos entraron en vigencia el 7 de enero de 1993.¹⁶² Actualmente cuenta con 23 países representados en el Comité de Donantes

“El FOMIN, administrado por el Banco, persigue el propósito de facilitar la transición de las economías de la región a sistemas de mercado, mitigando al propio tiempo el costo social que estos ajustes traen aparejados. Hasta la fecha las contribuciones prometidas por los países signatarios y adherentes al Fondo serán dedicadas a financiar actividades de capacitación laboral, fortalecimiento institucional y desarrollo de la pequeña empresa. En diciembre de 1993 el FOMIN aprobó sus primeras operaciones por un total de 7 millones de dólares.”¹⁶³

La presente -afirma el documento informativo del FOMIN- es una década de profundas transformaciones para América Latina y el Caribe. Los países están privatizando empresas, encontrando salidas al problema de la deuda, liberalizando el comercio, descentralizando y desreglamentando instituciones, y desarrollando una economía de mercado. Al mismo tiempo, la región procura impulsar la eficiencia económica y la equidad social.

Al Fondo le corresponde la tarea de promover la viabilidad económica, política y social de esta nueva modalidad de expansión basada en el mercado. El Fondo tiene un doble objetivo. A corto plazo, se propone, principalmente, mitigar el costo social

¹⁶² El Fondo Multilateral de Inversiones; Hacia el fortalecimiento del sector privado en América Latina y el Caribe, Washington, D. C., Estados Unidos de América. P.3.

¹⁶³ Objetivos y actividades, BID, *Op. Cit.*, pp. 10-11.

y humano de la transición a una economía de mercado, para lo cual buscará ampliar la participación en el universo empresarial, en particular de gente que ha quedado marginada del circuito económico formal. Con el tiempo, las inversiones del FOMIN además de contribuir a estimular la actividad del sector privado, ayudarán a racionalizar las instituciones del sector público y facilitarán el ingreso de las empresas en el mercado mundial.

Inaugura una modalidad de asistencia. Es en parte un organismo de desarrollo, y es en parte un fondo de capital de riesgo. Sus inversiones se orientan específicamente a beneficiar al gran público, así como a empresas individuales, en el decisivo proceso de transformación hacia una economía con énfasis en el sector privado.

Invierte en proyectos destinados a empresas pequeñas, actividades sociales con impacto en el mercado, promoción de tecnología, contribución de la mujer al desarrollo, innovaciones con valor demostrativo, desarrollo de instituciones; cooperación con otras organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones y otras entidades que han actuado idóneamente en la región.¹⁶⁴

8.3. Objetivos y funciones.

En concordancia con el objetivo regional prioritario que se perseguía con la creación de un Banco, el Artículo I del Convenio Constitutivo referido al objeto y funciones del Banco estableció en su Sección 1, que el Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo, de los países miembros.

¹⁶⁴ El Fondo Multilateral de Inversiones, *Op. Cit.*, pp. 3-9.

A diferencia del apartado correspondiente del Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el instrumento normativo del BID distingue entre el objetivo de la institución y sus funciones, las cuales quedan expresadas en la Sección 2. inciso a), en la cual establece que para el cumplimiento de su objeto el Banco ejercerá las siguientes funciones: promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo; utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países; estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables; cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior; y, proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos. En el desempeño de sus funciones el Banco cooperará en la medida que sea posible con los sectores privados que proveen capital de inversión y con instituciones nacionales o internacionales.

En otra parte, bajo el rubro de Facultades Diversas y Distribución de Utilidades, el Convenio establece que además el Banco podrá tomar empréstitos y, para estos efectos, otorgar las garantías que juzgue convenientes, siempre que antes de vender sus propias obligaciones en los mercados de un país el Banco haya obtenido la

aprobación de dicho país y la del país miembro en cuya moneda se emitan las obligaciones.

9. Régimen jurídico del Banco Interamericano de Desarrollo.

9.1. Naturaleza jurídica del BID.

De acuerdo a las tesis analizadas al inicio de este trabajo respecto a los elementos constitutivos de la subjetividad internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo es un organismo internacional sujeto del Derecho Internacional Público, con plena personalidad jurídica.

El que sus miembros fundadores y los que se adhirieron después sean únicamente países representados a través de sus respectivos Gobiernos le da carácter intergubernamental. Por lo que atañe al ámbito geográfico de sus operaciones conforme a lo expresado en su Convenio Constitutivo, se trata de un organismo auténticamente regional en lo referente al destino de sus recursos, pero no en el origen de los mismos, ya que recurre a los mercados de capital y a las aportaciones de países extrarregionales. Su operación está restringida a los países miembros de la Organización de Estados Americanos.

Ateniéndonos al destino de sus préstamos necesariamente debemos referirnos a un organismo de vocación regional. No obstante lo anterior, la participación de países extrarregionales y extracontinentales en la aportación de capital y en la dirección del organismo para la formulación de criterios de operación y políticas crediticias, le confiere características diferentes respecto de su naturaleza "regional" o "interamericana".

Si bien por su objeto y materia es un organismo "especializado", dicha especialización no tiene el sentido jurídico de la que posee el Banco Mundial ante la ONU. Salvo el caso de la Organización de las Naciones Unidas, todos los demás organismos internacionales, miembros o no de la misma, tienen un grado de especialización que delimita sus funciones.

Esta es una de las características de la naturaleza de los organismos internacionales a los cuales los Gobiernos que participan en su creación les asignan funciones en el plano internacional. Es difícil concebir un organismo internacional no especializado en su finalidad.

9.2. Instrumentos normativos e interpretación.

Los estudiosos del Derecho Internacional han formulado una amplia exposición tendiente a justificar la división del derecho en ramas que pretenden precisar la materia y contribuir de esta manera a su ordenación técnica y sistematización. En este afán considerado por algunos de taxonomía jurídica, se sitúa el derecho constitucional internacional.

Por lo que toca al organismo internacional en cuestión los instrumentos normativos básicos son su Carta Constitutiva y las disposiciones tendientes a regular su operación basada en las diversas disposiciones generadas en sus órganos de administración.

El Artículo XII del Convenio Constitutivo dispone que el mismo sólo podrá ser modificado por acuerdo de la Asamblea de Gobernadores, por mayoría de dos tercios del número total de los gobernadores que represente por lo menos tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros. No obstante ello, se requerirá el acuerdo unánime de la Asamblea de Gobernadores para aprobar

cualquier modificación que altere: el derecho de retirarse del Banco de acuerdo al Artículo IX, Sección 1; el derecho a comprar acciones del Banco y a contribuir al Fondo, según el Artículo II, Sección 3 (b) y el Artículo IV, Sección 3 (g), respectivamente; la limitación de responsabilidades que prescribe el Artículo II, Sección 3 (d) y el Artículo IV, Sección 5.

Toda propuesta de modificación del Convenio, ya sea que emane de un país miembro o del Directorio Ejecutivo, será comunicada al Presidente de la Asamblea de Gobernadores quien la someterá a la consideración de dicha Asamblea. Cuando una modificación haya sido aprobada por el Banco lo hará constar en comunicación oficial dirigida a todos los países miembros. Las modificaciones entrarán en vigencia para todos los países miembros tres meses después de la fecha de la comunicación oficial, salvo que la Asamblea de Gobernadores hubiere fijado plazo diferente.

En lo que se refiere a su interpretación y procedimientos para dirimir controversias el Convenio Constitutivo dispone en su artículo XIII, Sección 1, que cualquier divergencia acerca de la interpretación de las disposiciones del Convenio que surgiere entre cualquier miembro y el Banco o entre los países miembros será sometida a la decisión del Directorio Ejecutivo.

Los países miembros especialmente afectados por la divergencia tendrán derecho a hacerse representar directamente ante el Directorio Ejecutivo de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo VIII, Sección 3 (g). Cualquiera de los países miembros podrá exigir que la divergencia, resuelta por el Directorio Ejecutivo sea sometida a la Asamblea de Gobernadores, cuya decisión será definitiva. Mientras la decisión de la Asamblea se encuentre pendiente, el Banco podrá actuar, en cuanto lo estime necesario, sobre la base de la decisión del Directorio Ejecutivo.

En el análisis que realiza Aron Broches del Banco Mundial, considera que cuando los Directores Ejecutivos ejercen su poder de interpretación, su actividad tiene elementos judicial y legislativo. Los Directores Ejecutivos, actuando como un cuerpo interpretativo son -afirma el autor- libres de interpretar el contenido de los Artículos de acuerdo a su propia discreción.¹⁶⁵

Cabe hacer la reflexión de que un requerimiento de interpretación no necesariamente es producto o conduce a una situación de conflicto de intereses a dirimir como contrapartes, con lo cual se desvirtúa la connotación de judicial que da el autor referido a la facultad interpretativa.

Por otra parte, afirmar que tiene carácter legislativo es a nuestro juicio llevar lejos el sentido de la función normativa, ya que si bien puede dar lugar a clarificar criterios, no es propiamente una función legislativa. Ciertamente las funciones delegadas a los Directores Ejecutivos son muy amplias en lo que se refiere a la operación crediticia y a la fijación de políticas de operación, pero en aspectos sustantivos necesariamente se requerirá la intervención de la Asamblea de Gobernadores. Sobre todo si se tiene en cuenta que las normas operativas deben ceñirse al contenido y espíritu de la normas constitutivas del organismo.

Aún en el caso de que los Directores Ejecutivos emitieran alguna resolución respecto a una consulta de interpretación, queda a las partes la alternativa de recurrir a la Asamblea de Gobernadores para que emita su decisión final. Es pues la Asamblea el Organismo que realmente tiene facultades en cuanto a formulación, interpretación y aplicación de las normas.

¹⁶⁵ Broches, *Op. Cit.* p. 313.

En el caso de que surja un desacuerdo entre el Banco y un país que haya dejado de ser miembro, o entre el Banco y un miembro, después que se haya acordado la terminación de las operaciones de la institución, tal controversia se someterá al arbitraje de un tribunal compuesto de tres personas. Uno de los árbitros será designado por el Banco, otro por el país interesado y el tercero, salvo acuerdo distinto entre las partes, por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Si fracasan todos los intentos para llegar a un acuerdo unánime, las decisiones se tomarán por mayoría. El tercer árbitro podrá decidir todas las cuestiones de procedimiento en los casos en que las partes no estén de acuerdo sobre la materia.

9.3. Administración.

El Banco tiene una Asamblea de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Presidente, un Vicepresidente Ejecutivo, un Vicepresidente encargado del Fondo y los demás funcionarios y empleados necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Los países miembros están representados en la Asamblea de Gobernadores, máxima autoridad del Banco y en general integrada por ministros de hacienda o finanzas, presidentes de bancos centrales y otros funcionarios de similar jerarquía. La Asamblea delega gran parte de sus poderes al Directorio Ejecutivo, el cual conduce las operaciones de la institución.

Todas las facultades del Banco residen en la Asamblea de Gobernadores. Cada país miembro nombra un gobernador y un suplente que fungen por un periodo de cinco años, pudiendo el miembro que los designe reemplazarlos antes de este término o nombrarlos nuevamente, al final de su mandato. Los suplentes no podrán votar, salvo en ausencia del titular. La Asamblea elegirá entre los gobernadores un

Presidente, quien mantendrá su cargo hasta la próxima reunión ordinaria de la Asamblea.

La Asamblea de Gobernadores puede delegar en el Directorio Ejecutivo todas sus facultades, con excepción de la admisión de nuevos miembros y las condiciones de su admisión; aumentar o disminuir el capital autorizado del Banco y las contribuciones al Fondo; elegir al Presidente del Banco y fijar su remuneración; suspender un país miembro, de conformidad con el Artículo IX, Sección 2; fijar la remuneración de los Directores Ejecutivos y de sus suplentes; conocer y decidir en apelación las interpretaciones del presente Convenio hechas por el Directorio Ejecutivo; autorizar la celebración de acuerdos generales de colaboración con otros organismos internacionales; aprobar, previo informe de auditores, el balance general y el estado de ganancias y pérdidas de la institución; determinar las reservas y la distribución de las utilidades netas del Banco y del Fondo; contratar los servicios de auditores externos que verifiquen el balance general y el de estado de ganancias y pérdidas de la institución; modificar el Convenio; y , decidir la terminación de las operaciones del Banco y la distribución de sus activos.

La Asamblea de Gobernadores se reúne cada año. Además, puede reunirse cuando la convoque el Directorio Ejecutivo. Este deberá convocar la Asamblea General cuando así lo soliciten cinco miembros del Banco o un número que represente una cuarta parte de la totalidad de los votos de los países miembros. La Asamblea de Gobernadores así como el Directorio Ejecutivo, en la medida en que esté autorizado para ello podrán dictar las normas y los reglamentos que sean necesarios o apropiados para dirigir los negocios del Banco.

El Directorio Ejecutivo es responsable de la conducción de las operaciones del Banco y para ello puede ejercer todas las facultades que le delegue la Asamblea de

Gobernadores. Habrá siete directores ejecutivos, que no serán gobernadores, y de los cuales uno será designado por el miembro que posea el mayor número de acciones del Banco; seis serán elegidos, conforme a lo dispuesto en el Anexo C del Convenio, por los gobernadores del resto de los países miembros.

9.4. Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios.

Para el cumplimiento de su objetivo y la realización de las funciones que se le confieren, el Artículo XI de su Convenio Constitutivo dispone que el Banco gozará en el territorio de cada uno de los países miembros de la situación jurídica, inmunidades, exenciones y privilegios. El Banco tendrá personalidad jurídica y, en particular, plena capacidad para celebrar contratos, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, e iniciar procedimientos judiciales y administrativos.

Solamente se pueden entablar acciones judiciales contra el Banco ante un tribunal de jurisdicción competente en los territorios de un país miembro donde el Banco tenga establecida alguna oficina, o donde haya designado agente o apoderado con facultad para aceptar el emplazamiento o la notificación de una demanda judicial, o donde hubiese emitido o garantizado valores.

Los países miembros, las personas que los representen o que deriven de ellos sus derechos, no pueden iniciar ninguna acción judicial contra el Banco. Sin embargo, los miembros pueden hacer valer dichos derechos conforme a los procedimientos especiales que se señalen en el Convenio, en los reglamentos de la institución o en los contratos que celebren, para dirimir las controversias que puedan surgir entre el Banco y los países miembros.

Los bienes y demás activos del Banco, dondequiera que se hallen y quien quiera los tuviere, gozarán de inmunidad con respecto a decomiso, secuestro, embargo,

retención, remate, adjudicación, o cualquier otra forma de afectación o de enajenación forzosa mientras no se pronuncie sentencia definitiva contra el Banco; serán considerados como propiedad pública internacional y gozan de inmunidad con respecto a pesquisa, requisición, confiscación, expropiación o cualquiera otra forma de afectación o enajenación forzosa por acción ejecutiva o legislativa.

Los archivos del Banco serán inviolables. En la medida necesaria para que el Banco cumpla su objeto y funciones y realice sus operaciones; los bienes y demás activos de la institución están exentos de toda clase de restricciones, regulaciones y medidas de control o moratorias, salvo que en el Convenio se disponga otra cosa.

Por lo que se refiere a las inmunidades y privilegios personales los gobernadores y directores ejecutivos, sus suplentes y los funcionarios y empleados del Banco gozan de los siguientes que se establecen en el Convenio Constitutivo: inmunidad respecto de procesos judiciales y administrativos relativos a actos realizados por ellos en su carácter oficial, salvo que el Banco renuncie a tal inmunidad; cuando no fueren nacionales del país en que estén, las mismas inmunidades respecto de restricciones de inmigración, requisitos de registro de extranjeros y obligaciones de servicio militar, y las mismas facilidades respecto a disposiciones cambiarias, que el país conceda a los representantes, funcionarios y empleados de rango comparable de otros miembros; y los mismos privilegios respecto a facilidades de viaje que los países miembros otorguen a los representantes, funcionarios y empleados de rango comparable de otros miembros de la institución .

El Banco, sus ingresos, bienes y otros activos, lo mismo que las operaciones y transacciones que efectúe de acuerdo con el Convenio, están exentos de toda clase de gravámenes tributarios y derechos aduaneros. El Banco está asimismo exento de

toda responsabilidad relacionada con el pago, retención o recaudación de cualquier impuesto, contribución o derecho.

Los sueldos y emolumentos que el Banco paga a los directores ejecutivos, a sus suplentes y a los funcionarios y empleados del mismo que no son ciudadanos o nacionales del país donde el Banco tiene su sede u oficinas están exentos de impuestos.

10. Suscripciones, poder de votación y políticas de operación.

10.1. Suscripciones y votación.

Cada país miembro tiene 135 votos, más un voto por cada acción que posea en el capital del Banco. En las votaciones de la Asamblea de Gobernadores cada gobernador podrá emitir el número de votos que corresponda al país miembro que represente. Salvo cuando en el Convenio se disponga expresamente lo contrario, todo asunto que considere la Asamblea de Gobernadores se decidirá por mayoría.

En las votaciones del Directorio Ejecutivo el director designado puede emitir el número de votos que corresponda al país que lo haya designado. Cada director elegido puede emitir el número de votos que contribuyeron a su elección, los cuales se emitirán en bloque; y, salvo cuando en el Convenio se disponga expresamente lo contrario, todo asunto que considere el Directorio Ejecutivo se decidirá por mayoría de la totalidad de los votos de los países miembros.¹⁶⁶

Los recursos del Banco están conformados por el capital ordinario (suscripciones, reservas y fondos obtenidos mediante empréstitos) y los fondos fiduciarios establecidos por los países miembros. El Banco también cuenta con su Fondo para

¹⁶⁶ Convenio Constitutivo del BID, Artículo VIII, Sección 4,

Operaciones Especiales, que utiliza para otorgar préstamos en términos preferenciales a los países menos desarrollados.

Las suscripciones de los países al Banco consisten en capital pagadero en efectivo y capital exigible. En los aumentos de capital más recientes, la porción pagadera en efectivo ascendió al 2,5 por ciento del total suscrito. El capital exigible representa la mayor parte de la suscripción y constituye un respaldo para las obligaciones del Banco en los mercados financieros internacionales.¹⁶⁷

10.2. Políticas de operación

Los recursos y servicios del Banco se utilizan únicamente para el cumplimiento de su objeto y funciones de conformidad al Artículo I, Sección 1, del Convenio. Las operaciones del Banco se dividen en operaciones ordinarias y operaciones especiales. Son operaciones ordinarias las que se financian con los recursos ordinarios de capital del Banco, especificados en el Artículo II, Sección 5, y consisten exclusivamente en préstamos que el Banco efectúa, garantiza o en los cuales participa, que son reembolsables sólo en la moneda o monedas en que los préstamos se hayan efectuado. Dichas operaciones están sujetas a las condiciones y términos que el Banco estima convenientes y que sean compatibles con las disposiciones del Convenio.¹⁶⁸

Bajo las condiciones estipuladas para el Fondo para Operaciones Especiales, el Banco puede efectuar o garantizar préstamos a cualquier país miembro, a cualquiera de las subdivisiones políticas y órganos gubernamentales del mismo y a cualquier empresa en el territorio de un país miembro, en las formas siguientes: efectuando

¹⁶⁷ Objetivos y actividades, BID, *Op. Cit.*, p.10.

¹⁶⁸ Convenio Constitutivo del BID, Artículo III, Sección 2.

préstamos directos o participando en ellos con fondos correspondientes al capital del Banco pagadero en efectivo y libre de gravamen y, salvo lo dispuesto en la Sección 13 del mismo artículo, con sus utilidades no distribuidas y reservas o con los recursos del Fondo libres de gravamen; efectuando préstamos directos o participando en ellos, con fondos que el Banco haya adquirido en los mercados de capitales o que se hayan obtenido en préstamo o en cualquiera otra forma, para ser incorporados a los recursos ordinarios de capital del Banco o a los recursos del Fondo; y garantizando total o parcialmente préstamos hechos, salvo casos especiales, por inversionistas privados.¹⁶⁹

Al efectuar préstamos directos o participar en ellos el Banco puede proporcionar financiamiento suministrando al prestatario las monedas de países miembros, distintas de la del miembro en cuyo territorio se va a realizar el proyecto, que sean necesarias para cubrir la parte del costo del proyecto que deba incurrirse en cambio extranjero

Los préstamos efectuados o garantizados por el Banco lo son principalmente para el financiamiento de proyectos específicos, incluyendo los que formen parte de un programa nacional o regional de desarrollo. Sin embargo, el Banco puede efectuar o garantizar préstamos globales a instituciones de fomento o a agencias similares de los países miembros con el objeto de que éstas faciliten el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo cuyas necesidades de financiamiento no sean, en opinión del Banco, suficientemente grandes para justificar su intervención directa.

El BID ha proporcionado además cooperación técnica para fortalecer instituciones regionales de desarrollo, y contribuir a identificar y ejecutar proyectos de inversión.

¹⁶⁹ Convenio Constitutivo del BID, Artículo IV, Fondo para Operaciones Especiales.

La institución no concederá financiamiento a una empresa situada en el territorio de un miembro si éste objeta dicho financiamiento.

Salvo lo dispuesto en el Artículo V, Sección 1, el Banco no impondrá como condición que el producto de un préstamo se gaste en el territorio de algún país en particular, ni tampoco establecerá como condición que el producto de un préstamo no se gaste en los territorios de algún país miembro o países miembros en particular.

Se creó un Fondo para Operaciones Especiales del cual se efectuarán préstamos en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos. El Fondo, cuya administración está a cargo del Banco, tendrá el objeto y funciones señalados en el Artículo I de este Convenio.

Destaca en el Convenio Constitutivo del BID el grado de detalle que se incorporó en las normas relacionadas con la operación de la institución. Este hecho refleja en cierta forma una deliberada conjunción de las normas sustantivas que deben estar presentes en un instrumento de tal naturaleza, que es eminentemente constitucional, con las normas adjetivas que bien podían formar parte de las Normas de Operación. Ello se debe en parte al hecho de que los países que se adhirieron a tal instrumento trataron con ello de acotar lo más posible el campo de acción del Banco, sus fines y características de sus operaciones.

Esa característica es una diferencia significativa entre los Convenios Constitutivos del BID y los del BIRF y del FMI que, por otra parte, guardan similitud en cuanto a las normas y estructura propiamente constitucionales.

10.3. Fines actuales y perspectivas.

En 1960 se inició una década de esperanzadas expectativas en el ámbito internacional. El espíritu reformador se enlazaba a las aspiraciones de mejoramiento de las mayorías populares y se exaltaban las fórmulas de cooperación financiera y técnica entre las naciones como los instrumentos más eficaces para superar el subdesarrollo económico y social de los pueblos. Con ese señuelo la organización de las Naciones Unidas bautizaba de *Década del Desarrollo* al período de diez años que había de seguir y esbozaba un programa de acción para el logro de sus intentos.¹⁷⁰

Los rasgos más distintivos de la acción institucional del BID en la década de los sesentas, son los siguientes: a) la afirmación del multilateralismo; b) su flexibilidad operativa, y c) el efecto innovador y multiplicador de su labor crediticia.

El carácter multilateral de la institución se refleja claramente en su administración y en su proceso de decisiones. Durante el proceso de gestación del BID se señaló el peligro que podría presentar la creación de un "banco manejado por los deudores".

Conviene recordar el papel innovador y pionero que ha desempeñado la institución en el financiamiento del desarrollo latinoamericano. Cuando se creó el BID, la mayor parte del mismo fluía hacia el sector de los transportes y la energía, y en forma subsidiaria hacia la industria; el Banco contribuyó a cambiar su orientación e incluso, en algunos casos, a mejorar las pautas de la inversión en los propios

¹⁷⁰ Herrera, Felipe. Discursos pronunciados por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Undécima Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores, celebrada en la ciudad de Punta del Este, Uruguay, del 20 al 24 de abril de 1970; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1970.

países miembros, a través de una labor permanente de búsqueda y de creación técnica, por lo cual muchas veces ha sido calificado como "banco de ideas". Al pasar revista a la actividad sectorial del Banco, destacan algunos aspectos de esas nuevas concepciones, particularmente en los campos de la integración económica regional, de la atención a la agricultura y a la industria local, del financiamiento de programas de desarrollo urbano, saneamiento y educación avanzada.

Encabezados por Estados Unidos de América, Japón y los países europeos insistieron en la necesidad de continuar los programas económicos emprendidos por los gobiernos latinoamericanos y ahora deberán incluir también el tema de los derechos humanos a un nivel de importancia semejante a la protección al medio ambiente, adaptándose a las nuevas reglas que estudian aplicar los países poderosos.

Estados Unidos de América demanda mayor combate al tráfico de drogas, políticas de fondo para evitar el lavado de dinero que corrompe a empresas y gobierno, mayor democracia y mayor eficiencia en la aplicación de recursos. La resolución AG-5 de la Asamblea de Gobernadores del BID destacó que se requiere la segunda parte de reformas económicas y sociales en América Latina para mantener las sociedades en términos democráticos como condiciones para alcanzar un crecimiento financiero, económico y social.

Durante los años del BID-8, esto es el cuatrienio que comprende su octava reposición de recursos (1994-1998), el Banco -de acuerdo a la información promocional difundida por la Institución- prevé prestar un promedio anual de 7000 millones de dólares, haciendo hincapié en proyectos que contribuyan a la reforma social; la modernización del Estado; una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; el fortalecimiento del sector privado, y la modernización productiva y tecnológica. Reducir la pobreza en América Latina, objetivo imposter-

gible de la agenda social para los años venideros, es sin duda el requisito más importante para lograr un desarrollo económico duradero.

Durante el período el Banco cooperará con los países en la adopción de medidas que permitan mejorar y reorientar la formación de recursos humanos, ampliar la base empresarial y facilitar el acceso al crédito, particularmente para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para este mismo período el Banco ha recibido el mandato de redoblar su respaldo a los esfuerzos por modernizar el Estado y mejorar las condiciones de gobernabilidad democrática de la región.

La reforma económica y la social que debe acompañarla exigen una reestructuración profunda del Estado, incluyendo no sólo los regímenes tributarios, sino además los sistemas judiciales y los órganos legislativos.

Muy ligada a la necesidad de modernizar el Estado se encuentra la de convertir a la sociedad civil en un componente activo e importante del desarrollo económico y social con objeto de promover el fortalecimiento de los sistemas democráticos mediante un mayor protagonismo de los grupos que forman la base de la sociedad.

Hay consenso en cuanto a que el éxito de las estrategias de desarrollo adoptadas depende de la medida en que el sector privado de la región asuma la función que le corresponde en economías de mercado libre. El Banco apoyará a los países en sus esfuerzos por remover obstáculos jurídicos, reglamentarios o burocráticos que afectan a la inversión privada. Más aún, en el marco del BID-8 el Banco destinará hasta cinco por ciento de sus aprobaciones directamente al sector privado, sin garantía del Estado.

Mediante actividades de asistencia técnica, educación y capacitación, seguirá respaldando a los países en sus esfuerzos por agilizar la reestructuración productiva, tecnológica e institucional que ya han iniciado con el fin de integrarse competitivamente a la economía mundial. Otra cuestión destacable del Octavo Aumento tiene que ver con el incremento en la participación de los países no regionales, lo cual a todas - considera el Banco- reafirma su multilateralismo. ¹⁷¹

¹⁷¹ Objetivos y actividades del BID, 1994, pp. 3-7.

CAPÍTULO QUINTO

"RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA PARA FINANCIAR EL DESARROLLO EN MÉXICO"

11. Régimen jurídico

La contratación de crédito externo con organismos financieros de desarrollo internacionales implica la ejecución de actos jurídicos que tienen como fundamentación normas de orden interno e internacionales. El propósito de este capítulo es revisar el marco normativo en el cual se crean las obligaciones crediticias que nos ocupan y su interrelación; al realizar este análisis a partir de la jerarquía de las disposiciones jurídicas, también se hace un repaso de antecedentes legislativos y un breve análisis de los argumentos que han pretendido, de manera recurrente, atribuir la deuda a lagunas en la legislación o a violaciones constitucionales.

Los créditos contratados con los bancos internacionales de desarrollo son, desde nuestro punto de vista, los que menos han comprometido la solvencia del país ante la comunidad financiera internacional. Como objeto de estudio los abordo a la luz de las disposiciones constitucionales, leyes secundarias y bases reglamentarias en la materia; y los convenios y tratados que fundamentan su legalidad.

José Barragán Barragán considera que existen tres categorías de normas en materia de deuda externa: las que regulan de manera expresa y directa (artículo 73 Constitucional, fracción VIII); las que regulan de manera indirecta, (Ley General de Deuda Pública, Ley Orgánica del Banco de México, Ley de Obras Públicas, Legislación

Monetaria y Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos); y, regulación complementaria (Principios Generales de Derecho y Principios de Derecho Internacional) ¹⁷².

Por nuestra parte consideramos que tratándose de financiamiento externo, específicamente el contratado con los organismos financieros internacionales de desarrollo, debemos atenernos, además, a lo dispuesto en: los convenios constitutivos de los organismos financieros internacionales; a las bases de operación con dichos organismos internacionales aprobadas por el Congreso de la Unión y a las leyes orgánicas de las instituciones autorizadas para contratar o intervenir en la contratación del crédito externo con calidad de agentes financieros.

El marco normativo evolucionó y se amplió la legislación, multiplicándose las normas de diversa jerarquía que atañen a la contratación del crédito externo, pero el precepto constitucional que fundamentaba desde su origen dichas contrataciones permaneció durante varias décadas sin modificación alguna, de tal forma que las prácticas en materia de crédito externo se vieron frecuentemente sometidas a críticas que apuntaban hacia la inconstitucionalidad de la Ley General de Deuda Pública en las que se fundamentaba.

11.1. Constitucional

Por primera vez, el concepto "*crédito de la nación*" apareció en el constitucionalismo mexicano -afirma José Barragán Barragán- en el artículo 113 de la Constitución de Apatzingán, que, en su segunda parte, facultaba al Supremo Congreso para: "en

¹⁷² Barragán Barragán, José. Algunas consideraciones sobre los principios constitucionales que regulan la deuda externa. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Aspectos de la Deuda Externa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Año V, Nº 13, enero-abril de 1990, México, 1990, pp. 6 y 7.

los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación”. El artículo 13 fracción XI, del Acta Constitutiva de la Federación

Mexicana, utilizó la expresión *crédito de la República*, y la Constitución de 1824 la expresión *crédito de la federación*. Esta Constitución facultaba directamente al Congreso para contraer las deudas. La Constitución centralista de 1836 (artículo 44, fracción VI de la Tercera Ley Constitucional) estableció por primera vez la fórmula para dar competencia exclusiva al Congreso General a fin de “autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el *crédito de la nación* y designar garantías para cubrirlas”. El artículo 66, fracción VII de las Bases Orgánicas, repitió con variaciones de detalles la fórmula anterior. El artículo 72 fracción VIII de la Constitución de 1857 facultó al Congreso “para *dar bases* bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el *crédito de la nación*; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. Esta disposición se reprodujo en forma idéntica en el primer párrafo del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución de 1917.¹⁷³ Con diferentes expresiones llegó hasta el texto constitucional vigente, siempre con la finalidad de proteger a la nación de un endeudamiento más allá de los límites de su solvencia y con propósitos definidos que generaran riqueza. En esa historia constitucional, en sus conceptos, está parte de las razones no siempre explícitas, de cómo han evolucionado las necesidades financieras del país y sus prácticas.

El Constituyente de 1917 estableció en la Fracción VIII del artículo 73 de la Constitución, que el Congreso de la Unión tiene facultad para “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para

¹⁷³ Madrazo, Jorge. *Crédito de la Nación*, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., y Universidad Nacional Autónoma de México, VIII Edición, México, 1995, pp. 775-776.

aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. La interpretación que se ha dado a esta disposición constitucional y a partir de la cual se ha argumentado la inconstitucionalidad en el procedimiento de aprobación de la deuda pública que incluye a la externa, contiene tres premisas: la primera, en cuanto facultad del Congreso de la Unión para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; la segunda, la facultad para aprobar esos mismos empréstitos, considerando que dicha aprobación debía hacerse casuísticamente; y, tercera, reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Como veremos posteriormente esta interpretación fue contenido del debate en la materia durante varias décadas a partir de la expedición de la Ley General de Deuda Pública.

En 1946 se reformaron el artículo 73 en su fracción VIII, y el 117 en su fracción VIII, de la Constitución, para establecer que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29.

Tal reforma buscaba recoger el principio de que “el crédito público, lo mismo el federal que el local o el municipal”, no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito. La exposición de motivos de dicha iniciativa consideraba que “una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del crédito público tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se

imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen...”¹⁷⁴

Así, la facultad de celebrar empréstitos se constituye como parte de la actividad financiera del Estado. Los empréstitos son celebrados por el Ejecutivo Federal en calidad de usuario y por tanto deudor directo o como garante, pero las bases de contratación de deuda pública, las fija el Congreso. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 inciso h) de la Constitución, la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que “versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos... todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;”

En las reformas y adiciones constitucionales al artículo 73, fracción VIII, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993, se establece que es el Congreso de la Unión el que tiene facultad para “...aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.”

“El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal (ahora Jefe de Gobierno) le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará

¹⁷⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, 10 de octubre de 1945, p. 3.

igualmente a la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa) del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública".¹⁷⁵

Por virtud de la actividad que el Estado desarrolla para procurarse los medios necesarios destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y, en general, a la realización de sus propios fines, el artículo 73, fracción VIII de la Constitución, confiere al Congreso de la Unión facultades legislativas de naturaleza financiera, específicamente en lo que se refiere a contratación de deuda externa, al determinar que el Congreso Federal debe dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocerlos y, en consecuencia, mandar pagar la deuda nacional. La fracción VIII contiene un medio de control económico del Legislativo sobre el Ejecutivo.¹⁷⁶

Artículo 74, Fracción IV.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha

¹⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 1997, México, 1997, pp. 207.

¹⁷⁶ Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones, Tomo VIII, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, LV Legislatura, México, 1994, pp. 19-21.

prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La importancia de este artículo con relación al tema que nos ocupa es que por esta vía se ha fundamentado la inclusión en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de Egresos de la Federación el monto de deuda pública para autorizar y en su caso contratar, considerando en ella a la externa. Así, al presentar en la Ley de Ingresos los montos que habrán de aprobarse para la deuda pública y en el Presupuesto de Egresos para el pago de los compromisos correspondientes durante el ejercicio presupuestal, resulta evidente que el tratamiento para la aprobación y pago de la deuda se realiza, en el caso de proyectos, en función de un concepto global que aborda a la deuda como monto previsto para el año y, de esta manera, se autoriza su

contratación fijando un límite de endeudamiento público y tomando provisiones para atender los pagos requeridos en el año correspondiente al ejercicio presupuestal

Artículo 117, Fracción VIII.

Entre las prohibiciones a los Estados en materia económica y fiscal, en el marco de competencias dentro de un sistema federal, las contenidas en el artículo 117 de la Constitución son calificadas por Ignacio Burgoa como absolutas.

La fracción VIII del artículo 117 dispone que los Estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; asimismo, en su segundo párrafo dispone que los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Junto a prohibiciones que históricamente los textos constitucionales han señalado para los Estados de la República, como la acuñación de moneda y emisión de papel moneda, cuyo antecedente viene desde la Constitución de 1857, en 1901 se estableció la prohibición de los Estados para emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la relativa a contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros y a contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso. Dicho contenido pasó íntegro a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución de 1917.

Al reformar el artículo y fracción en comentario, en abril de 1981 se expusieron consideraciones que tomaban en cuenta el crecimiento demográfico, el propósito de fincar nuevas bases para el desarrollo nacional, la necesidad de robustecer el federalismo, el financiamiento estatal y municipal, y la necesaria coordinación de sus actividades.

Como consecuencia la reforma precisa la prohibición para que los Estados contraten directa o indirectamente obligaciones que impliquen el establecimiento de una relación internacional, en función del riesgo que supone la creciente y diversa multiplicidad de operaciones crediticias en cuyo manejo podrían participar indebidamente los Estados federados.

En la fracción VIII del artículo 117 encontramos elementos para un tratamiento y control general de la deuda pública nacional, particularmente la de carácter externo, toda vez que por una parte se prohíbe a los Estados contraerla directa o indirectamente con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Esta última correspondería precisamente a la deuda con organismos financieros multilaterales, cuyos préstamos se asumen en moneda extranjera y normalmente requieren ser liquidados también fuera del territorio nacional.

Por otra parte, esta imposibilidad de contratar directamente este género de deuda, hace indispensable la participación del gobierno federal y de las instituciones que fungen como agentes financieros, autorizadas mediante sus respectivas leyes orgánicas para fungir en tal calidad, y por ende contratar deuda externa previo mandato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de donde se deriva, normalmente, la obligación del gobierno federal de constituirse en garante de estas deudas asumidas ante los organismos financieros internacionales.

11.2. Leyes

Ley General de Deuda Pública

En relación al concepto de “crédito de la nación” al cual se refirió el constituyente de 1917, al establecer en la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución que el Congreso tiene facultad para “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”, se ha interpretado como la capacidad para endeudarse con la que cuenta el Estado mexicano (representado por la federación) y, así, poder contratar empréstitos internos o internacionales, a fin de proveer al financiamiento del país.¹⁷⁷

Pero la expresión no es la misma ni en el tiempo ni en los diversos ordenamientos que se relacionan con la deuda pública externa. Así, en la Constitución se hace referencia al crédito de la nación, en tanto que la Ley General de Deuda Pública asume el concepto de deuda pública como aquél en el que quedan comprendidas todas las modalidades del crédito público, tanto interno como externo; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en concordancia se refiere a deuda pública.

Para sus fines, la Ley General de Deuda Pública en su artículo 1º establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Departamento del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones que presten el servicio público de

¹⁷⁷ Madrazo, Jorge, Crédito de la Nación, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., y Universidad Nacional Autónoma de México, VIII Edición, México, 1995, p. 775.

banca y crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Para tal propósito, de acuerdo con el artículo 2 del mismo ordenamiento se entiende por financiamiento la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Deuda, en términos generales, se ha definido por las autoridades de Hacienda y Crédito Público como la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada

Como deuda pública comprende la suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la nación. Este rubro se registra en un capítulo presupuestario especial que lleva el mismo nombre y que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del gobierno federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazo de un año o más, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye la amortización, los intereses y los gastos y comisiones de la deuda pública, interna y externa. Incluye también los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por concepto de:

servicios personales; distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

En su calidad de deuda externa comprende todas las obligaciones contraídas por el gobierno federal con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica salida de fondos del país.¹⁷⁸

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 3 de la Ley General de Deuda Pública señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de esta Ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. De esta manera al conceptualizar la deuda pública con un criterio que comprende a todas las modalidades expresadas en el artículo 1 y 2 de la propia Ley, se confiere a dicha Secretaría la facultad de intervenir prácticamente en todas las fases de la contratación de créditos que puedan constituirse en deuda pública.

Como consecuencia, en su artículo 4 fracción II se establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

De especial relevancia es el contenido de la fracción V del artículo en comentario en la cual se le asigna también la “facultad” de contratar y manejar la deuda pública del

¹⁷⁸ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, pp 150-152.

Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan y que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

La Secretaría tendrá además, de acuerdo a las fracciones IV y V del artículo 5, las facultades de autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos y, para efectos de control, llevar el registro de la deuda del sector público federal.

En el caso de las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría, incluso, para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales, con lo cual las previsiones para efecto de control contemplan, en el artículo 6, los actos preparatorios o tendientes a cualquier negociación de crédito externo.

De acuerdo con el artículo 9 de esta ley "el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal

incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal”.

Para cumplir con el propósito de establecer control por parte del Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo Federal en lo referente a deuda pública, el mismo artículo 9 en su segundo párrafo establece la obligación para el Ejecutivo Federal de informar al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la Cuenta Pública anual y al remitir el proyecto de Ley de Ingresos; asimismo deberá informar trimestralmente de los movimientos de la misma.

Al respecto, el artículo 10 dispone que al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario, esto es el resultado entre la diferencia del monto de la colocación y la amortización de la deuda. En dicha propuesta se deberá considerar tanto los montos de endeudamiento interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente.

Por su parte, el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, debiendo el Ejecutivo informar de inmediato al Congreso cuando haga uso de esta autorización.

Para cumplir con sus funciones en materia de autorización y contratación de crédito externo la Secretaría contará con una Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, como un órgano técnico auxiliar de consulta.

Las bases expedidas por el Congreso, a las cuales debe atenerse el Ejecutivo Federal para contratar empréstitos, contenidas en la Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, dieron lugar a que en el mismo período de sesiones de la Cámara de Diputados en el que se aprobó esta Ley reglamentaria, al discutirse la Ley de Ingresos para el ejercicio de 1997 se inició el cuestionamiento sobre la inconstitucionalidad de dicha Ley; debate que habría de repetirse hasta fechas recientes en las que se hicieron diversas modificaciones al Artículo 73 Constitucional en su fracción VIII.

La esencia del debate -a nuestro juicio superado- versó sobre cómo disponer y vigilar el uso adecuado del “crédito de la nación” con respeto a las normas constitucionales en protección del interés nacional. El tema resurge con motivo de haberse incrementado substancialmente la deuda pública en sus modalidades interna y externa, cuestionándose la efectividad de los mecanismos de control de la deuda; el debate fue llevado al campo del derecho constitucional y del Derecho Internacional Público. El debate recurrente, aunque con matices, versó sobre los temas siguientes: inconstitucionalidad de la ley por considerar que a través de sus disposiciones se delegaba en el Poder Ejecutivo una facultad que de acuerdo a la Constitución es exclusiva del Congreso. En este mismo sentido se objetó el procedimiento de aprobar un monto global de endeudamiento externo a través de la Ley de Ingresos, ya que de esta manera se violaba la disposición constitucional contenida en el artículo 73, fracción VIII, al omitir la aprobación casuística y por lo tanto individual de cada préstamo, que se contrajera con el exterior.

La interpretación aludida, ubicaría en situación de nulidad a buena parte de los créditos o contraídos a partir de 1976, los cuales se fundamentaron en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Si nos atenemos al propósito del dispositivo constitucional, desde nuestro punto de vista el procedimiento de aprobación de créditos externos cumple en sus diversas etapas con los objetivos de supervisión que el Artículo 73 Constitucional en su fracción VIII confirió como facultad exclusiva al Congreso, a efecto de establecer un control constitucional del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en materia de endeudamiento externo.

Si analizamos la secuencia para la aprobación de la deuda externa, podemos advertir que efectivamente se dan elementos esenciales del objetivo general del artículo en comentario, esto es: aprobación por el Congreso; tomar provisiones para su pago; vigilancia por parte del Legislativo en cuanto al cumplimiento de lo aprobado en el Presupuesto; e, informar al Congreso sobre el estado de la deuda o de contrataciones extraordinarias. Desde nuestro punto de vista el espíritu de la norma constitucional queda satisfecho ya que se establecen límites al endeudamiento externo; se aprueban con apego a las bases establecidas por el propio Congreso en la Ley Reglamentaria del Artículo 73 Constitucional, fracción VIII; en el Presupuesto de Egresos donde se contempla el monto requerido para solventar los compromisos del servicio de la deuda, esto es, el equivalente a reconocer y mandar su pago; a través de la Contaduría Mayor de Hacienda se realiza la revisión del ejercicio presupuestal, de tal forma que la Cámara de Diputados por conducto del órgano técnico de vigilancia está en condiciones de ejercer la supervisión respecto al destino dado a los recursos captados por concepto de créditos externos; y, además, se establece la obligación para el Ejecutivo Federal de informar trimestralmente sobre la deuda externa.

La fórmula que contiene el Artículo 73, fracción VIII, no es quizá la más apropiada en su forma para los requerimientos de una economía tan dinámica y a la vez interrelacionada con los flujos de capital internacionales; de ahí que sin abandonar el espíritu de vigilancia y a la vez de equilibrio entre Poderes, en este caso del

Legislativo respecto del Ejecutivo Federal, debiera realizarse la reforma constitucional para hacer plenamente concordantes las disposiciones en la materia. Es importante reconocer que la complejidad derivada de la variedad de operaciones crediticias con el exterior y la dinámica de los movimientos financieros hace necesario que se dé al Ejecutivo Federal la facultad de disponer de recursos externos en los términos en que se está realizando dicho género de operaciones, a fin de eliminar la posible objeción de inconstitucionalidad.

Ley de Ingresos, Artículo 2

En el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación es donde el Congreso establece el monto límite de la deuda pública anual, incluyendo la externa, para que el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contrate, ejerza y autorice créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, con lo cual se fijan los montos a que el endeudamiento puede llegar en lo interno y en lo externo.¹⁷⁹

Un ejemplo reciente e ilustrativo de dos formas de aprobación de endeudamiento público externo, cada uno realizado conforme al procedimiento legislativo dispuesto por el artículo 73 Constitucional, fracción VIII, lo representan la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, discutida y aprobada en diciembre de 1994, y el paquete financiero que el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso, en 1995, para la contratación de créditos o emisión de valores en el exterior, utilizando las garantías a que se refieren los acuerdos suscritos por los gobiernos de México y de los Estados Unidos de América.

¹⁷⁹ Madrazo, *Op. Cit.*, p. 776.

El Artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1995 estableció que “se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebase el monto de 17 mil 494.4 millones de nuevos pesos de endeudamiento neto externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995”¹⁸⁰.

En razón de la situación de emergencia económica que se presentó en 1994 e inicio de 1995, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la autorización para contratar créditos o emisión de valores en el exterior, utilizando las garantías a que se refieren los acuerdos suscritos por los gobiernos de México y de los Estados Unidos de América. Al respecto la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados revisó los siguientes documentos: 1. El acuerdo marco para la estabilización de la economía mexicana; 2 el acuerdo de estabilización de mediano plazo; y, el acuerdo para la emisión de garantías de valores.

Tanto en los antecedentes como en las consideraciones y recomendaciones del dictamen correspondiente, se pueden apreciar los razonamientos jurídicos y económicos con que se fundamentó el dictamen sometido al pleno de la Cámara. De este caso interesa destacar que se cumplieron los requisitos expresados en el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, al solicitar la autorización del Congreso para utilizar el crédito público mediante garantías a las que se referían los acuerdos suscritos por el Gobierno de México y el de los Estados Unidos de América.

¹⁸⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Primer Período del Primer Año de Ejercicio, Año I, Número 24, 19 de diciembre de 1994, p.1938.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

ARTICULO 19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a:

VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente:

Artículo 43.- Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto ¹⁸¹, la que será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del Artículo 74 Constitucional.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IV) Dirigir la política monetaria y crediticia; V) Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, ahora Gobierno del Distrito Federal; VI) Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

¹⁸¹ Se debe tener en cuenta que las atribuciones conferidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo fueron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el D.O.F. el 21 de febrero de 1992.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Gobierno del Distrito Federal. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

Le corresponde como atribución verificar si las entidades a que se refiere el Artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia

11.3. Convenios constitutivos

El contenido de los Convenios Constitutivos suscritos por el Gobierno de México son, por su naturaleza, de acuerdo al desarrollo de los capítulos anteriores, tratados internacionales. En consecuencia su jerarquía y obligatoriedad quedan a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, el cual dispone: “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

Considerando que se trata de compromisos suscritos por el Gobierno de México con organismos internacionales, naturaleza que le es propia a las instituciones financieras internacionales de desarrollo como el BIRF y BID, y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Tratados, la obligatoriedad de los convenios constitutivos tiene la jerarquía a que se refiere el Artículo 133 Constitucional.

11.4. Bases operativas con los organismos internacionales.

Mediante decreto que autorizaba al Ejecutivo Federal para firmar, en representación del Gobierno de México, el texto del Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, aprobado en Bretton Woods, E.U.A., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1945, se autorizaba igualmente al Ejecutivo Federal para que en representación del Gobierno de México firmara el Convenio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conforme al texto aprobado en la Conferencia.

Este decreto autorizaba al Banco de México para tratar lo relativo al FMI y al BIRF, establecía asimismo que el Gobierno garantizará al Banco de México, S.A. la aportación a dichas instituciones.

En términos generales el Decreto referido reproducía los compromisos básicos sobre los cuales habría de operar la participación de México como miembro de ambas instituciones. Se trata pues de una ratificación mediante aprobación del Congreso de compromisos que habría que suscribir el Ejecutivo Federal. No es pues, propiamente, un marco diferente de normas, sino en estricto sentido la aprobación del Congreso para que se asumieran los compromisos de Bretton Woods en los términos contratados.

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1959, se publicó el Decreto de Ley que establece bases para la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

En este caso la aprobación a que se refiere el Artículo 1 se expresa ya no como autorización al Ejecutivo Federal para firmar el Convenio sino en los siguientes términos “Se aprueba el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, para los efectos de la fracción VIII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al texto adoptado en Washington el 8 de abril de 1959.”

En términos generales la estructura y contenido del Decreto es similar a la del que autorizó la firma por parte del Ejecutivo, del Convenio del Fondo Monetario del FMI y del BIRD.

De esta manera podríamos aseverar que los decretos Ley conocidos como bases operativas, son en realidad la autorización del Congreso para que bajo determinadas condiciones, particularmente en el monto y a través de que institución, se lleven a cabo la firma y operaciones iniciales con dichas instituciones, apegándose a lo dispuesto a la Constitución en lo referente al uso del crédito de la Nación.

11.5. Personas jurídicas autorizadas para contratar crédito externo.

11.5.1. Banco de México

El Banco de México se creó como Banco Central en cumplimiento del mandato contenido en la Constitución de 1917. En su origen se presentó la disyuntiva sobre la conveniencia de establecer un Banco de Estado o constituir un Banco controlado

por éste y que contara con participación privada; se optó por establecer en la Constitución que el Banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.

En 1925 se expidió la Ley que creó el Banco de México y, con el fin de armonizar control con autonomía, se estableció un sistema en el que junto con la participación privada se daba el control al Gobierno Federal mediante la mayoría del capital del Banco y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto en determinadas resoluciones del órgano de gobierno.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1936 sustituyó a la primera reafirmando el criterio de conferir al Banco Central amplia autonomía, aunque hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes. También prohibió al Banco, de manera total, conceder créditos al Gobierno Federal, reiterando que la institución debía ser autónoma. Tanto en la Ley de 1938 como en la de 1941, las restricciones para emitir billetes y dar apoyo financiero al gobierno se redujeron por considerarlas excesivamente rígidas.

A partir de 1982 cuando se dio la estatización de la Banca se requirió cambiar su naturaleza jurídica, transformándola en organismo descentralizado del propio gobierno. En el artículo transitorio cuarto de la Ley Orgánica del Banco de México de 1982, se establece que “el organismo público descentralizado Banco de México asume todos los derechos y obligaciones contraídos por la Sociedad Mercantil denominada Banco de México, S.A., en virtud de todos los actos, contratos y compromisos celebrados a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto, sean nacionales o de carácter internacional”.

La Ley Orgánica de la institución, vigente a partir de enero de 1985, retomó los criterios iniciales estableciendo un régimen para el financiamiento que el Banco podía conceder al Gobierno Federal, pero sin poner a este financiamiento un límite definitivo. La constante en las reformas fue la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del Banco Central.

Con el propósito de retomar el concepto de autonomía del banco central, en 1993 se realizó la reforma al artículo 28 constitucional a fin de consignar en dicho artículo la autonomía del banco central y dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones. En tal virtud el artículo 28 en su párrafo sexto establece que “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

Esta breve reseña respecto de la naturaleza del Banco de México como Sociedad Anónima en su origen, se relaciona con el hecho de que el Decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1945, que autoriza al Ejecutivo Federal para firmar en representación del Gobierno de México el texto del Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional, establecía en su artículo 3 que “El Banco de México, S.A., hará con la garantía del Gobierno Federal, la aportación de México al Fondo Monetario Internacional, hasta por la cantidad de 90 millones de dólares...” Asimismo en su artículo 5 disponía que “El Banco de México, S.A., será la única entidad autorizada para tratar todo lo relativo al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como para operar con ellos y ejercitar al respecto toda clase de facultades”.

A partir de este precedente el Banco de México ha sido la Institución acreditada ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Es hasta 1985 cuando se hace una diferenciación respecto de la participación del Banco de México y de las funciones que por Ley correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el dictamen a la iniciativa de decreto se afirma que la decisión de designar a “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México como los únicos autorizados para tratar todo lo relativo al Fondo Monetario Internacional, y la designación de la Secretaría mencionada de ejercer toda clase de facultades respecto del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento...refleja la necesaria coordinación que debe existir entre ambas instituciones para tal efecto, considerando sus respectivas atribuciones y la naturaleza de las actividades que el citado fondo lleva a cabo”.

La designación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la “única autorizada para tratar todo lo relacionado con el Banco” es congruente con lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Deuda Pública. A partir de estas disposiciones al Secretario de Hacienda y Crédito Público le corresponde fungir como Gobernador propietario en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y designar al Gobernador suplente ante éste último. El Director General del Banco de México es el Gobernador suplente en el Fondo Monetario Internacional.

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, en el Decreto de Ley que establece bases para la ejecución en México por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco, publicado el 19 de diciembre de 1959, dispone en su artículo 4 que el Banco de México, S.A. será la única entidad autorizada para tratar todo lo relativo al Banco Interamericano de Desarrollo, así como para operar con dicho Organismo y ejercitar al respecto toda clase de facultades.

Esta disposición también fue reformada en 1985 al modificarse las bases para la ejecución en México por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, al establecer en su artículo 4 que “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la única dependencia autorizada para tratar todo lo relativo al Banco Interamericano de Desarrollo y Ejercer al respecto toda clase de facultades” en concordancia con esta disposición, su artículo 7 dispone que “El secretario de Hacienda y Crédito Público será el gobernador propietario y designará a un gobernador suplente que fungirá con tal carácter en el Banco Interamericano de Desarrollo.”

11.5.2. Agentes financieros.

No obstante lo dispuesto en el Decreto referido al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en el que se acreditaba al Banco de México, S.A. como única entidad autorizada para tratar todo lo relativo a dichas instituciones así como para operar con ellas y ejercitar al respecto toda clase de facultades, en 1950, mediante otro Decreto “que autoriza al Ejecutivo Federal para conceder, por conducto de la Nacional Financiera, S.A., la garantía expresa y solidaria del Tesoro Mexicano, en las operaciones de préstamo que se celebren con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, se inicia la participación de esta institución en operaciones ante la banca internacional de desarrollo.

La autorización dada a Nacional Financiera, S.A. comprendió la celebración de contratos derivados de los préstamos a que se refería el Decreto, “señalando los plazos, intereses, comisiones, garantías y demás modalidades”. En estos contratos quedaba autorizada para “en representación del gobierno federal convenir en favor del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento todas las cláusulas de

ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social, relacionados con el objeto de la sociedad; y las demás actividades análogas y conexas a sus objetivos en los términos que al efecto le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo las de “agente financiero del Gobierno Federal”, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Por otra parte, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 de la misma Ley el Gobierno Federal responderá en todo tiempo de las operaciones pasivas concertadas por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de banca de desarrollo: (...) II con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

Igual tratamiento, de acuerdo a sus objetivos, se dio al Banco Nacional de Comercio Exterior en su calidad de Sociedad Nacional de Crédito, institución de Banca de Desarrollo. En su Ley Orgánica, artículo 6, fracción IX, se dispuso que con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior, en el ejercicio de su objeto queda facultado para “ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior otorgados por instituciones del extranjero, privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

A efecto de ampliar las posibilidades de apoyo financiero al sector agropecuario, al Sistema BANRURAL se le otorgó también la posibilidad de fungir como agente financiero del Gobierno Federal. Para ello, éste respondería en todo tiempo de las operaciones concertadas por el Banco Nacional de Crédito Rural, institución de banca de desarrollo, con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales o intergubernamentales.

Durante las décadas de los 70 y 80 la Banca de Desarrollo concentró sus recursos en el sector paraestatal, apoyando así la estrategia de desarrollo vigente en la cual esas empresas tenían un papel fundamental.

La capacidad de financiarse en el exterior en condiciones cada vez más favorables, le ha permitido a la Banca de Desarrollo canalizar recursos a costos internacionales a empresas que de otra forma no podían tener acceso a los mercados internacionales. La Banca de Desarrollo permite que el financiamiento no se concentre solamente en proyectos o acreditados de menor riesgo, al otorgar su apoyo a otro tipo de proyectos indispensables en el proceso de crecimiento económico y modernización de la planta productiva.

Con el objeto de profundizar los procesos de complementariedad operativa con las instituciones de banca múltiple, a la vez que disminuir el riesgo crediticio para la propia banca de desarrollo, se ha propiciado que opere preferentemente como banca de segundo piso.

El papel y el funcionamiento de la banca de desarrollo se ha reformado paralelamente al Estado y al resto de la economía. Cada vez más, el crédito otorgado por la banca de desarrollo se dirige al sector privado. En resumen, la banca de desarrollo es hoy un instrumento importante de la política económica que le permite al Estado complementar las inversiones privadas productivas ¹⁸² Estos ejemplos constituyen una muestra de la variedad de canales de financiamiento externo que se abrieron con la participación de agentes financieros, que recurrieron en razón de su naturaleza de banca de desarrollo al crédito de instituciones como el BIRF y el BID

¹⁸² Ortiz Martínez, Guillermo. La reforma financiera y la desincorporación bancaria, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 143-166.

CAPITULO SEXTO “LA ECONOMIA DE MÉXICO; DEUDA EXTERNA Y CAMBIO A ESTRATEGIA EXPORTADORA”

12. Breve repaso de las estrategias económicas de México en los últimos cincuenta años

Al analizar cinco décadas del comportamiento de la economía del país, las diversas estrategias económicas que se aplicaron, algunas de ellas soportadas en gasto público y deuda externa, con el objetivo de mantener e incrementar las tasas de crecimiento y estabilidad que habían caracterizado a nuestra economía, Humberto Roque refiere que “México...ha vivido el éxito y las limitaciones de un período excepcionalmente estable de su economía (1954-1972) que coincidió con una gran estabilidad en la economía internacional; buscó romper las limitaciones de ese período, básicamente las de la distribución del ingreso y de la escasez de divisas para el desarrollo, con gasto público y exportación petrolera. En todo este intento se mantuvo el esquema de sustitución de importaciones con rendimientos francamente decrecientes. Posteriormente el esfuerzo por ajustar a la economía a normas de estabilización fiscal, cambiaria y financiera se hizo con una combinación de medidas ortodoxas y heterodoxas, con altas y bajas en cuanto a resultados.”¹⁸³

La tesis del libro en comentario -misma que suscribimos- es que de la sustitución de importaciones se pasó al desarrollo estabilizador y que una vez agotado éste, el crecimiento se apoyó en mayor gasto público y ,en su momento, en el producto de las exportaciones de petróleo, sin que se lograra establecer un adecuado nivel de exportaciones manufactureras. El intento antes de la crisis de 1983 se basó en la exportación principalmente de petróleo, lo que evidentemente proporcionaba

¹⁸³ Economía y Legislación, Presentación, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996

ventajas coyunturales y generaba también los consabidos riesgos al “petrolizar” la economía.

Según Jan Tinbergen, Premio Nobel de Economía 1969, un concepto importante para la teoría de la división internacional del trabajo es el de “los productos no comercializables” contrapuesto al concepto de “productos comercializables”, aplicados por él en sus estudios de mercancías nacionales y mercancías internacionales. Afirma “Esta distinción adquiere particular relevancia en cuanto que las estimaciones muestran que cerca de la mitad del producto nacional de la mayor parte de los países consiste en productos no comerciables [en general infraestructura urbana y productiva o servicios que deben ser puestos en lugar a disposición del consumidor]”¹⁸⁴ Tesis que, por cierto, será explicativa de una de las razones por las cuales se orientaría la estrategia hacia una economía exportadora y se abrirían las economías al comercio exterior; en tanto las economías dedicaban parte substancial a crear infraestructura sin desarrollar ampliamente a su sector exportador, tenían una seria limitante para lograr equilibrio en su balanza de pagos, pues sus inversiones públicas, incluidos los préstamos provenientes de la banca internacional de desarrollo estaban destinados a desarrollar infraestructura para el bienestar social y para apoyar a sus sectores productivos, eran, dentro de la clasificación a que hemos hecho referencia, bienes susceptibles de considerarse como no comercializables.

“Finalmente, en medio de dolorosos ajustes se decidió abrir la economía en un intento de romper la dependencia que el crecimiento y la estabilidad tenían respecto de la cuenta corriente de la balanza de pagos (ejercicio realizado anteriormente bajo el enfoque de la cuasi monoexportación petrolera). La experiencia resultó positiva en

¹⁸⁴ La Dimensión Humana de la Economía; autobiografías, Editorial Jus, México, 1995, p. 225.

cuanto a incrementar las exportaciones y su composición más favorable a las manufacturas. Persistieron sin embargo problemas de financiamiento en el crecimiento y limitaciones en la cuenta corriente que se atacaron con la reestructuración de la deuda externa y la entrada de capitales a corto plazo. Adicionalmente, la utilización del tipo de cambio como ancla de la estabilización complicó el manejo del déficit en la cuenta corriente.”¹⁸⁵

En México, ya iniciada la década de los setenta, no se había cambiado la estrategia de “soportar el crecimiento económico aun con una política de industrialización hacia adentro”¹⁸⁶ Para lograr una tasa de crecimiento elevada se continuó con el endeudamiento externo y el déficit público se financió con recursos internos vía expansión monetaria.

No obstante la intensa participación de México en la exportación de petróleo, lograda con una agresiva y costosa política de desarrollo del sector, primordialmente en la rama de extracción, la economía mundial ya había experimentado transformaciones sustantivas en desarrollo industrial y comercio, ante los cuales México mostraba desfase. Angus Maddison considera que el ciclo de 1950 a 1973 en la economía mundial constituyó la “*edad de oro*” que creó un nuevo orden sobre una base institucional y política mucho más sólida. En ese período se vio el desmantelamiento de las barreras comerciales, aumentó el comercio mundial y se restableció el flujo internacional de capitales privados. Las políticas económicas internas en la mayoría de los países hicieron énfasis en los objetivos de crecimiento y el empleo a

¹⁸⁵ Economía y Legislación, Presentación.

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 37.

través de políticas fiscales y monetarias más activas y una mayor presencia del Estado en la economía. ¹⁸⁷

Otros aspectos que impedían el pleno desarrollo del comercio exterior, además de un aparato productivo aún insuficiente, fueron las instituciones y normas inadecuadas para darle impulso y estímulo a la actividad exportadora.

En este breve repaso del comportamiento de la economía, pretendo dejar sentado que dos limitantes de la mayor importancia para su desarrollo fueron: perseverar en estrategias de economía cerrada con poco desarrollo del sector exportador, canalizando sus inversiones a la creación de infraestructura que si bien después sería base del crecimiento industrial de exportación, en esos períodos eran bienes considerados como “no comercializables”, sin desconocer por ello la importancia que tuvieron en el fomento del aparato productivo y en el impulso del desarrollo social; y, por otra parte, un marco normativo e institucional inapropiado para el propósito de atraer capitales de inversión en el sector exportador; el crecimiento se impulsaba en proporción considerable con deuda externa.

Estos dos aspectos que apuntamos como limitantes, se constituyeron, a partir de 1983, cuando se presentó la crisis más severa de deuda externa, en temas prioritarios de las políticas económicas instrumentadas para subsanar las deficiencias de la economía. En estas estrategias era indispensable corregir el crecimiento desmesurado de la deuda externa a la vez que obtener más recursos de crédito y de inversión directa para impulsar el crecimiento económico. Este es el entorno que propició la serie de acuerdos con los organismos financieros internacionales (FMI, Banco

¹⁸⁷ *Ibid*, p. 33

Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) mediante programas de ajuste y de cambio estructural.

12.1. Endeudamiento público externo, paliativo y detonador de crisis económicas.

Desde otro ángulo complementario por su relación de causalidad, consideramos que no sería posible entender la evolución de la economía mexicana o valorarla, sin dimensionar y analizar adecuadamente el comportamiento de la deuda externa. Su crecimiento acelerado se ubica a partir de los años setentas, recurriéndose a partir de entonces al expediente del endeudamiento externo para impulsar la producción agrícola, industrial y petrolera, y sostener las tasas de crecimiento que había tenido la economía. "...el año de 1973 constituye un punto de quiebre en más de un sentido para dicha deuda. En primer lugar, por su tendencia expansionista. Mientras que de 1970 a 1973 la deuda pública externa total de México se expande como máximo en un 10% anual, en años posteriores y hasta 1976, lo hace aproximadamente 50% cada año."¹⁸⁸ De 1976 a 1981 la deuda externa del sector público se incrementó de 19 600 millones de US dólares a 52 960.6 millones. El año de mayor contratación neta fue 1981, al que le correspondieron 19 mil 147.8 millones.¹⁸⁹

"La crisis mexicana de 1982 y su importante dimensión financiera, puso de manifiesto un buen número de problemas tanto de carácter interno como externo. Algunos de los más graves tenían que ver...con el hecho de que la administración saliente había adoptado una meta de crecimiento muy elevada --entre 8 y 9% anual-- que si por ella misma no planteaba dificultades, lo hacía en cambio por lo apresura-

¹⁸⁸ Green, Rosario, *Lecciones de la Deuda Externa de México, de 1973 a 1997; de abundancias y escaseces*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.19.

¹⁸⁹ *Ibid*, p.23 .

do de los plazos en que ésta debía alcanzarse --a partir de 1978--. El resultado no fue solo la imposibilidad de mantener ese ritmo de crecimiento en el

mediano plazo, sino que en el corto, contribuyó a la acentuación de los viejos desequilibrios económicos y al desbordamiento de la inflación.”¹⁹⁰ La política de expansión de la producción petrolera y el ritmo al que se llevó a cabo la expansión de la capacidad productiva de este sector significaron un rápido aumento en las importaciones de bienes de capital e intermedios.”¹⁹¹ Aunada a la rápida expansión de la demanda interna la sobrevaluación provocó una contracción de las exportaciones, haciendo que la disponibilidad de crédito externo y los precios del petróleo tuvieran mayor efecto en la balanza en cuenta corriente.¹⁹²

El precio del petróleo que en 1981 era de 33.1 dólares por barril descendió a 28.6 en 1982; la situación económica cambió. A la disminución de los ingresos por exportación petrolera seguía un ajuste del gasto e ingresos públicos así como una modificación del tipo de cambio, sin embargo el déficit llegó al 14.1% del PIB. La deuda pública externa por 92 400 millones de dólares, y un servicio que llegaba al 62.2% de las exportaciones requería de acción inmediata, optándose por el cumplimiento de las obligaciones con varias reestructuraciones.¹⁹³

¹⁹⁰ *Ibid*, p 35

¹⁹¹ Chávez Ramírez, Paulina Irma, Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1996, p.34

¹⁹² Economía y Legislación, p.46.

¹⁹³ *Ibid*, p. 50.

La caída del petróleo contribuyó en gran medida al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la política cambiaria propició una sobrevaluación del peso que elevaba la inflación y favorecía las importaciones y fuga de capitales, expansión del gasto público y privado "...a finales de 1981, las importaciones alcanzaron una cifra sin precedentes de 23 000 millones de dólares, en tanto que, para fines de 1982, el déficit presupuestal del gobierno mexicano superaba el 16%"¹⁹⁴ Buscando cubrir esas brechas y compensar los efectos de la caída de los precios del petróleo así como de sus ventas, se decide insistir en el endeudamiento externo, hasta la incapacidad de pago que llevará a negociar una moratoria parcial sobre el principal.

En la medida en que se presentaron crisis económicas que afectaban a Latinoamérica y a México, se abrió una corriente de análisis que consideraba necesario abordar el problema de la deuda externa, asumiendo como premisa que las consecuencias del endeudamiento, tales como la transferencia de capitales al exterior y los programas económicos de ajuste, debían ser replanteados por constituir una grave descapitalización para los países que se consideran subdesarrollados o en vías de desarrollo. El debate se enfocó en torno a un planteamiento disyuntivo entre pagar hasta donde los recursos lo permitieran y luego renegociar la deuda o declarar moratorias argumentando que las condiciones en que se generaron los préstamos habían cambiado substancialmente.

12.2. Los programas de estabilización y ajuste del FMI, Cartas de Intención y estrategias conjuntas con la banca internacional de desarrollo.

México se declaró insolvente ante la comunidad financiera internacional en agosto

¹⁹⁴ Green, Rosario, *Op. Cit.* p 35

de 1982, por lo que se vio en la necesidad de iniciar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional a fin de tener acceso a nuevos prestamos. El 10 de noviembre de 1982 se suscribió un Acuerdo de Facilidad Ampliada por tres años, al que le sucedieron otros en 1984 y 1985. Con tal propósito el gobierno mexicano firmó las respectivas cartas de intención que tenían como principales objetivos: en materia de política fiscal, la reducción del déficit financiero como proporción del PIB; también se hacía referencia a una fuerte disciplina fiscal a fin de lograr el saneamiento de las finanzas públicas; en cuanto a la deuda externa, se establecían topes de endeudamiento que se reducían de un convenio a otro, haciendo énfasis en que dicho endeudamiento sería sobre todo con instituciones multilaterales.

En las tres cartas de intención se establecía el objetivo de disminuir el gasto público, abatir la evasión fiscal, ampliar la cobertura y fortalecer la administración tributaria. Se planteaba la revisión de los precios y tarifas del sector público que habían quedado rezagados ante la creciente inflación, a fin de aumentar los ingresos.

Por lo que se refiere a la política monetario-financiera, se estipulaba que sería acorde con las metas de producción precios y balanza de pagos, haciendo énfasis en la necesidad de mantener el crecimiento económico y reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; reducir la inflación era prioritario así como fomentar fuentes alternativas de intermediación financiera.

La política cambiaria se flexibilizaba para mantener la competitividad, reducir importaciones y fuga de capitales. Se mantenía el tipo de cambio dual durante la ejecución del programa.

Los compromisos en materia de política salarial buscarían la protección de los niveles de vida de la clase obrera. El aumento de los salarios se haría en función de la inflación esperada, de la productividad y de los objetivos del empleo; el aumento de los salarios reales debería contribuir a mantener la competitividad de la economía en el exterior.

En lo que toca a las políticas de ajuste estructural, en 1984 se establecía que el programa de ajuste “es un medio de superar la crisis” por lo que se buscaría efectuar importantes cambios estructurales en la economía y la sociedad.

A partir de 1982 se define una política comercial comprometida con “racionalizar el sistema de protección”, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para importar. Para 1985 se aceleraría la sustitución de permisos de importación, se reduciría el número de aranceles y la liberación de importaciones se extendería a bienes producidos internamente.

Es hasta 1985 cuando se establece un compromiso cuantificado en materia de privatización: 236 empresas de participación estatal serían vendidas, fusionadas, transferidas a los estados o cerradas a fin de tener una administración más eficiente y mejorar el desempeño del sector público.

Como punto de partida en la nueva gestión administrativa, a fines de 1982 se anunció un plan de estabilización orientado a combatir los desajustes de corto plazo: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Como estrategia se contempló la *reordenación económica* en lo inmediato y el *cambio estructural* en el largo plazo. Este programa buscaba vincular el manejo de la crisis con la transformación necesaria de la estructura económica. Sus objetivos fundamentales eran

abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva, así como sentar las bases para una recuperación de la economía que superara sus principales desequilibrios estructurales.

De esta manera las cartas de intención de 1982, 1984 y 1985 significaban la revisión y actualización de los compromisos programáticos de México ante el Fondo Monetario Internacional, apoyados por el programa de estabilización del gobierno para enfrentar la crisis.

Los resultados positivos que auguraban el éxito de las políticas aplicadas a través del PIRE, se vieron anulados por el impacto de la reducción del precio del petróleo en 1986, elemento perturbador que desencadenó una nueva crisis financiera reflejada en un menor ingreso público. Se confirmaba que la economía seguía siendo vulnerable a los choques externos...y para compensar la pérdida de los ingresos de divisas el gobierno decidió devaluar el tipo de cambio e iniciar el proceso de apertura comercial a través de la eliminación de los permisos previos de importación.¹⁹⁵

“La política económica instrumentada desde 1982 tenía como objetivo a corto plazo restablecer la estabilidad de precios. Hasta entonces no existían antecedentes de programas de estabilización heterodoxos, es decir, programas que hicieran compatible el combate a las presiones inflacionarias con la expansión de la producción y el empleo.”¹⁹⁶

¹⁹⁵ Economía y Legislación, p.61.

¹⁹⁶ *Ibid*, p.63.

Las metas de ajuste económicas no se lograron cabalmente, más aún de 1982 a 1987 se obtuvieron resultados menores a los que había proyectado originalmente el FMI y que normalmente coincidían con las metas de gobierno mexicano; las correspondientes a políticas de ajuste estructural tuvieron un comportamiento diferente, más apegado a las metas propuestas. “...desde 1983 el gobierno inició una revisión completa para racionalizar la estructura de protección efectiva, reducir la dispersión sectorial y el sesgo antiexportador. Así, el elemento fundamental de las reformas fue la sustitución de permisos de importación por ‘aranceles’, que serán el principal instrumento de política comercial.”¹⁹⁷

Dentro de lo que habría de ser una clara y definida política de apertura comercial, que significaba un cambio de estrategia económica orientada a fortalecer la economía a partir del comercio exterior, es importante referir que en noviembre de 1985, México inició negociaciones para ingresar al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y en agosto de 1986 fue aceptado como miembro del mismo.

Fueron diversos los programas de ajuste y cartas de intención, pero uno de los planes más influyentes en lo que serían los nuevos mandatos del Banco Mundial, fue el Plan Baker, presentado en la Reunión Anual en Seúl, Corea, en 1985 y que antecedió al Plan Brady de 1989. A partir de él se planteó de manera más directa el involucramiento del FMI y del Banco Mundial en la consecución de metas que estaban referidas al tratamiento de la deuda externa y, además, a cuestiones de cambio estructural, con elementos condicionantes que caracterizaron a los “préstamos con base política” como se les conoció en lo sucesivo. La estrategia del Plan Baker consistía en cambiar el ajuste recesivo al crecimiento de las economías

¹⁹⁷ Chávez Ramírez, *Op. Cit.*, p.55.

deudoras, se insistía en que los países deudores adoptaran políticas macroeconómicas y estructurales de amplio alcance para promover el crecimiento y el ajuste de la balanza de pagos, así como para reducir la inflación.

Además, el Plan Baker planteaba las políticas que se esperaba manejarían los países, tales como: apertura amplia a las importaciones de los países avanzados como requisito para poder mejorar el acceso de sus exportaciones a los mercados de estos últimos; apertura a la inversión extranjera privada; desmantelamiento de las regulaciones de los mercados financieros y de los sistemas de controles cambiarios; detener la fuga de capitales al exterior y estimular la repatriación de fondos; eliminar las rigideces del mercado de trabajo; reformas en los sistemas fiscales; mecanismos de fijación de precios relacionados con los mercados; transferencia al sector privado de las empresas públicas ineficientes y reducción del gasto gubernamental, entre otros.¹⁹⁸

La vulnerabilidad externa de México y su dependencia de los ingresos petroleros, así como el elevado servicio de la deuda externa fue más que evidente a partir de febrero de 1986. La baja del precio del petróleo obligó al gobierno a elaborar un nuevo esquema de negociación de la deuda externa y otro de crecimiento moderado pero estable. Se hizo necesario aplicar medidas heterodoxas para atenuar la crisis. El 22 de junio de 1986 fue anunciado el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), cuyo objetivo fundamental era recobrar la tasa de crecimiento moderado, el control de la inflación y proteger la empresa productiva y la generación de empleos; un aspecto importante en el que se insistía era en la introducción de cambios estructurales orientados a la oferta, necesarios para fomentar la eficiencia de la economía.

¹⁹⁸ *Ibid*, p.68.

“A mediados de noviembre de 1987 los representantes de los sectores acordaron el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) el cual consideraba que para reducir la inflación era necesario corregir el déficit público, un tipo de cambio real y medidas que permitieran guiar las expectativas sin provocar recesión. Durante la vigencia de este programa se llevó a cabo un saneamiento de las finanzas públicas apoyado en el cambio estructural orientado a reducir el tamaño de la administración pública desincorporando empresas paraestatales y aumentando precios y tarifas de bienes y servicios públicos. Además se instrumentó una política monetaria y crediticia restrictiva con base en la meta de inflación controlada, de tal forma que disminuyera gradualmente a fin de que la demanda agregada no creciera.”¹⁹⁹

El 1º de enero de 1989 se instrumentó un nuevo acuerdo, el *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (PECE). En materia de política económica el esfuerzo consistió en un conjunto de reformas estructurales incluyendo la fiscal, privatización de empresas, renegociación de la deuda externa, reforma del sistema financiero y la apertura comercial. El gasto público se redujo y se eliminaron los diferenciales de precios en energía eléctrica y los subsidios a las petroquímicas y a la banca de desarrollo. La mejor expresión del cambio estructural fueron los resultados obtenidos en el campo del comercio exterior para lo cual se habían realizado importantes adecuaciones a la legislación y de carácter administrativo. Si bien aún no se firmaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es evidente que el comercio exterior ya operaba como un factor determinante de la economía.²⁰⁰

¹⁹⁹ Economía y legislación, p 65.

²⁰⁰ *Ibid*, p.69.

Con ajustes de metas y estrategias económicas en el Pacto de Solidaridad Económica (1987), el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (1989) y nuevo Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (1992 a 1993) se dio continuidad a los objetivos prioritarios de reducir la inflación, disciplina fiscal, reducción del gasto público y política de ingresos considerando ajustes en precios y tarifas del sector público, política cambiaria flexible y política salarial.

En el diseño y aplicación de políticas de ajuste estructural se continuó con la sustitución de permisos por aranceles y la desincorporación de empresas públicas. Es a partir del PECE de 1988 cuando se establecen objetivos generales aunque explícitos de desregulación y ambientales; la desregulación se buscaría sobre todo en el transporte y en el sector financiero; y, respecto al ambiente se adoptarían medidas necesarias para evitar su deterioro, estableciendo coordinación con los diferentes niveles de gobierno.

Los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional continuaron con revisión anual. En 1989, 1990 y 1991 se firman cartas de intención con el FMI y en 1992 se suscribe un Acuerdo de Facilidad Ampliada. "...cuando se habla de políticas de cambio estructural en las distintas cartas de intención, hay una coincidencia al afirmar que se busca profundizar la política de cambio estructural que, de hecho, se ha ido implementando desde 1983; pero sobre todo se busca la reforma al sistema financiero y bancario ...así como crear un clima propicio para fomentar la inversión extranjera directa en nuestro país... en las cuatro cartas se hace hincapié en la desincorporación de empresas no prioritarias y no estratégicas para reducir y hacer

más eficiente el funcionamiento del sector público ...hay una gran coincidencia entre lo que se dice en los diferentes pactos de estabilización y las cartas de intención.”²⁰¹

En 1989 el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, planteó un programa para reducir la deuda de los países en desarrollo. Propuso para la disminución de pasivos el intercambio de deuda con descuento y la participación de las instituciones multilaterales y los gobiernos para ofrecer las garantías necesarias a la titulación. Nuevamente, antepuso como requisito indispensable la aplicación de un riguroso programa de ajuste que: 1) elimine el déficit presupuestal; 2) privatice las empresas estatales, (no solo las eficientes); 3) otorgue mayores incentivos a la inversión nacional y extranjera; 4) libere el comercio exterior, y 5) libere los sistemas financieros.²⁰²

Como se advierte, la condicionalidad de los préstamos para el tratamiento de la deuda externa tenían como origen, por una parte, las propuestas de los secretarios del Tesoro de Estados Unidos, que se traducirían en nuevos mandatos para la banca multilateral y, por otra, la estrategia del FMI que se centró en la implementación de políticas de ajuste con la participación de préstamos del Banco Mundial y del BID en una nueva modalidad llamada Condicionalidad Cruzada, entendiendo como tal que los préstamos otorgados por el FMI, el Banco Mundial, el BID, el Club de París y otros acreedores tengan la certeza de encaminarse hacia el objetivo de reducir los desequilibrios de balanza de pagos compatibles con el convenio constitutivo y las normas de donde financiamiento y ajuste son compatibles.²⁰³

²⁰¹ Chávez Ramírez, *Op.Cit.*, p.91.

²⁰² Correa, Eugenia, *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1992, p.100.

²⁰³ FMI, *Boletín* (Suplemento), agosto de 1989, citado por Chávez Ramírez, *Op.Cit.*, pp.124-125.

Las políticas asumidas por México para el tratamiento de la deuda externa a partir de 1982 fueron criticadas o descalificadas por algunos analistas económicos, pero es indispensable considerar y valorar que el permanecer dentro del “Régimen de crédito externo”²⁰⁴ permitió además de contar con apoyos financieros para solventar las crisis financieras, que se pasara una vez realizados los ajustes macroeconómicos a la etapa de receptor de capitales en inversión.

“Durante lo que puede considerarse el periodo de auge, 1946 1971, realmente la condicionalidad no desempeñó un papel importante en las discusiones con México... como acudíamos a recursos del mercado, la condicionalidad ni se discutía. El cambio ocurre entre 1975 y 1976, a consecuencia de los resultados desastrosos de políticas que mantuvieron la economía cerrada, olvidando que el mundo estaba abierto y que había derrames hacia el exterior. Desde entonces establecimos acuerdos con el FMI y salvo por el leve periodo de auge petrolero, hemos trabajado con esquemas del FMI y del Banco Mundial ininterrumpidamente desde 1982.”²⁰⁵

Es común considerar la condicionalidad como una práctica que altera políticas gubernamentales que de otra manera habrían seguido un curso diferente --afirma Humberto Garza--. Este fenómeno se refleja en los conflictos del FMI y los gobiernos nacionales. Sin embargo, hay casos en que las políticas económicas de los

²⁰⁴ Arroyo Couturier, Gabriela, *La Membresía de México en el Régimen Internacional de Deuda Externa, 1982-1988*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1990, p

²⁰⁵ Suárez Dávila, Francisco, comentario, en *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, Soledad Loaeza, *et al.*, El Colegio de México, México, 1994, p.154.

gobiernos se modifican en la dirección recomendada por el FMI por razones básicamente internas.”²⁰⁶

“La condicionalidad ciertamente afecta a la soberanía; pero creo que la relación de causalidad es exactamente a la inversa. Es justamente la pérdida de soberanía derivada de una enorme debilidad económica, lo que nos obliga a solicitar recursos condicionados...uno de los elementos más poderosos para evitar la condicionalidad es la fortaleza económica, que en última instancia preserva la soberanía, porque evita acudir a la condicionalidad de fuentes bilaterales o multilaterales... la condicionalidad es negociable cuando existe fuerza económica y hay ideas... todavía enfocamos los problemas de los noventa con criterios de anticondicionalidad de los sesenta.”²⁰⁷

Aún cuando el Fondo Monetario Internacional constituye la institución más influyente en los procesos de ajuste, a partir de los planes que involucraban con mayor responsabilidad a la banca multilateral, así como la práctica de la condicionalidad cruzada, se derivó a una mayor participación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, sentándose las bases para el ejercicio de su propia condicionalidad. “La luz se proyecta sobre el préstamo fundado en las políticas: derechos de giro del Fondo Monetario Internacional, préstamos de ajuste estructural y de ajuste a los sectores del Banco Mundial, y similares programa de ayuda multilaterales y bilaterales. Estos son los instrumentos más idóneos para transferir los...recursos en forma flexible y de rápido desembolso. Y son, asimismo, los

²⁰⁶Garza Elizondo, Humberto, *El Fondo Monetario Internacional en América Latina, La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, Soledad Loaeza, *et al.*, El Colegio de México, México, 1994, p.131.

²⁰⁷Suárez Dávila, *Op. Cit.*, pp. 154-155.

instrumentos que proporcionan a donadores y acreedores el mayor alcance para influir en las políticas del receptor.”²⁰⁸

“La distinción entre préstamos de ajuste estructural y préstamos sectoriales no es siempre nítida. Ambos se proponen reformas mayores de políticas e instituciones, pero estos últimos préstamos por definición, aunque no siempre, se enfocan con mayor rigor sobre sectores específicos.” ...“La cuestión de la cobertura en el sector préstamo de ajuste... por lo general se vincula a áreas mejor definidas, como lo son el desarrollo de las exportaciones, agricultura, industria, energía, fertilizantes o empresas públicas. Las reformas políticas requeridas en las condiciones de esos préstamos se vinculan, en esencia, a la liberalización, precios racionalizados y otras medidas para elevar la eficiencia...los préstamos de ajuste sectorial son, por lo general menos complejos e intervencionistas que los préstamos de ajuste estructural...si bien no existe ningún préstamo de ajuste estructural para los mayores países de América Latina, hay amplios préstamos de ajuste sectorial para Brasil, Colombia y México, entre otros. El Banco ha sido, así, muy pragmático y flexible en la utilización de estos instrumentos alternativos de préstamo en los diversos países miembros.”²⁰⁹

“Una función más amplia del Banco Mundial en los préstamos para programas con base política implica mucho más que el préstamo de ajuste sectorial. Los préstamos

²⁰⁸ Feinberg, Richard E., y colaboradores, La actividad del Banco Mundial en el período de tránsito hacia un nuevo mundo, Overseas Development Council, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1992, p 85

²⁰⁹ *Ibid*, p.60-61

de ajuste sectorial son ya más importantes que los PAE y una mayor flexibilidad en la utilización de otros instrumentos puede también ser importante como apoyo del ajuste.”²¹⁰

Superficialmente, los PAE del Banco se parecen de varios modos a los acuerdos de derecho de giro (stand by) del FMI. Ambas clases de préstamos se inician formalmente con la manifestación que hacen los Gobiernos prestatarios de las medidas que se proponen adoptar: para derechos de giro, una Carta de Intención, y para los préstamos de ajuste estructural (PAE) una Carta sobre la Política de Desarrollo. Estas cartas reflejan una discusión y una negociación extensas. Tanto los stand by como los PAE están concebidos para efectuar desembolsos distribuidos en doce a dieciocho meses. Los dos instrumentos se conciben dentro de unos marcos analíticos con perspectivas de varios años en el futuro.

A pesar de estas aparentes semejanzas, el contenido y el cronograma reales de los PAE son bastante diferentes de los mostrados por los stand by. Estos últimos están ideados para otorgarse de una sola vez como lo señalan sus relativamente cortos períodos de reembolso. Difiere asimismo sustancialmente el contenido de los PAE y de los derechos de giro.

Los stand by del Fondo se enfocan sobre objetivos principales, en corto número y primariamente monetarios: topes máximos absolutos en la expansión del crédito, restricciones a nuevos endeudamientos externos, niveles mínimos de reservas de divisas, y menores retrasos corrientes. La devaluación es frecuentemente, pero no siempre, una condición o precondition. Las cartas de intención inherentes a los

²¹⁰ Feinberg, *Op. Cit.*, p. 78.

stand by hablan a menudo de medidas específicas contempladas por los Gobiernos, como son las modificaciones de precios, el congelamiento de salarios, o los ajustes de tasas de interés. Suelen ser éstas un foco de discusión entre los técnicos del Fondo y funcionarios de los Gobiernos, pero raramente constituyen partes obligatorias de acuerdo.”

Los PAE se enfrentan a una gama mucho más dilatada de reformas políticas en contraste con los objetivos financieros de los stand by del FMI, que usualmente dejan la elección de acciones precisas a los Gobiernos, los PAE especifican una línea reducida de acciones precisas que habrá que adoptar. Algunas medidas como los cambios tributarios y los ajustes de las tasas de interés, están destinados a movilizar recursos, otras buscan un mejor uso de los recursos.

Muchas de las reformas requeridas en los PAE o en los préstamos de sectores tienen características políticas y administrativas diferentes de las importantes medidas implícitas en los acuerdos stand by del Fondo. Estas últimas suelen ser acciones repentinas, como hechas de un plumazo... las clases de medidas implícitas en los PAE –reformas institucionales, mejoramiento de la eficiencia de la empresa pública, revisión de los programas de inversión del sector público, revisión arancelaria y liberalización de importaciones- entrañan, todas ellas, una prolongada serie de decisiones y elecciones que abarcan un amplio círculo de organismos y grupos públicos y a veces privados.

Los PAE y los préstamos de ajuste varían según el país. El Convenio Constitutivo del Fondo requiere un tratamiento uniforme de sus miembros. El Banco carece de tal exigencia legal. Además la mayoría de las crisis de estabilización demanda medidas correctivas similares en el corto plazo.

En Brasil y en México, el Banco Mundial asumió un papel de perfil mucho más bajo, y sus préstamos con base en las políticas se han proyectado más concretamente sobre temas sectoriales.

El préstamo fundado en las políticas ha permitido un diálogo de gran amplitud sobre medidas macroeconómicas y sectoriales. El proceso entero de preparación, negociación y monitoreo de los PAE o los préstamos de ajuste de sectores...permite una mucho más continua e intensa discusión de un dilatado orden de políticas macroeconómicas.²¹¹

Se ha llamado en términos informales “el consenso de Washington” a los puntos de política que se han reflejado en la condicionalidad compartida por el gobierno de los Estados Unidos, las autoridades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo. Sería demasiada pretensión tratar de definir con precisión tiempos y autoría de estas políticas, sin embargo no nos queda duda de que han sido puestas en práctica, con diferente grado de eficacia, a partir de la crisis de los años ochenta en que los países deudores requirieron préstamos urgentemente.

Después de un detallado análisis de las 10 tesis del consenso de Washington (disciplina fiscal, prioridades del gasto, reforma tributaria, liberalización financiera, reformas cambiarias, liberalización comercial, inversión extranjera directa, desregulación, derechos de propiedad y las privatizaciones), Suárez Dávila afirma que si vemos que varios años de aplicación de estas estrategias dan lugar fundamentalmente a un estancamiento del Producto, crisis de balanza de pagos recurrentes y un severo problema de distribución del ingreso y aumento de la pobreza, creo que

²¹¹ *Ibid.*, pp. 89-95.

podemos concluir que fue correcta la dirección de las políticas, pero la aplicación fue ineficaz; sea en algunos casos por dogma, por secuencias inadecuadas, por falta de gradualismo o por imitación ciega. Evitar estos errores es el verdadero arte de la política económica.²¹² Como se argumenta posteriormente, incluso ya se hicieron los primeros señalamientos, las limitaciones institucionales en el sentido que las expresa Douglas North, fueron también factor que limitó el logro de metas.

12.3. Apertura comercial como estrategia de cambio.

La primera estrategia de las exportaciones estuvo atada a la intervención y promoción directa por parte del Estado. Posteriormente se orientó al esquema de exportaciones de petróleo como producto principal. Al establecerse la estrategia de apertura comercial a partir de su incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), las modificaciones a la legislación y la consecuente desregulación administrativa, las exportaciones adquieren una estructura más diversificada.²¹³ “La crisis de 1982, en particular, puso en evidencia también que la capacidad de la economía para recuperarse de un choque externo dependía de la diversidad de sus fuentes de ingresos externos y de la rapidez con la que su estructura productiva se ajustara a cambios desfavorables en el entorno”²¹⁴ La apertura tenía así dos enfoques complementarios: impulsar la diversificación y establecer las bases normativas adecuadas a un entorno comercial basado en la competencia internacional.

²¹² Suárez Dávila, Francisco, Memoria del Seminario Internacional sobre Estrategias Económicas para el Nuevo Milenio Globalización con justicia social, Fundación Colosio, A.C, México, 1997, p 425

²¹³ Economía y Legislación, p 53-55.

²¹⁴ Lusting, Nora, México, Hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México 1994 p 148

“...durante los años 1980 se fue haciendo evidente que la única manera de volver a una trayectoria de crecimiento alto sin incurrir en un desequilibrio externo insostenible era modificando la forma de inserción de la economía mexicana en la economía internacional. Esto implicaba dos retos: en primer lugar, reducir el peso del servicio de la deuda externa y, en segundo, transitar de la especialización como país exportador de productos primarios e importador de manufacturas a otra en la que tanto en las importaciones como en las exportaciones predominaran los productos industriales.”²¹⁵ No había forma de destrabar la economía si no se iniciaba un proceso franco de apertura. “La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio se debió probablemente al reconocimiento, por parte del gobierno mexicano, de que se requería fortalecer más aún la confianza de los inversionistas privados para transitar del ajuste al crecimiento económico...ni la reducción salarial, las reformas estructurales, y el acuerdo Brady sobre la deuda externa, produjeron con la rapidez suficiente el viaje económico que se esperaba.”²¹⁶

“Las políticas económicas durante el periodo de ajuste estuvieron orientadas a sanear las finanzas públicas y reducir el peso de la deuda externa y la inflación para propiciar un ambiente de estabilidad financiera. Asimismo se inició el proceso de desincorporación de empresas públicas con el fin de reducir el gasto público y obtener recursos que permitieran el equilibrio presupuestal. También se realizaron adecuaciones a la legislación para estimular la inversión y promover el comercio exterior. Fue durante el período de cambio estructural cuando se llevó a cabo con

²¹⁵ Casar, José I., citado en *Economía y Legislación*, p.77.

²¹⁶ Lustig, Nora, *Op.Cit.*, p.149.

mayor intensidad el proceso de desincorporación de empresas públicas y las reformas legales que permitieron atraer inversión y estimular el crecimiento de las exportaciones.”²¹⁷

La aplicación de políticas de estabilización demostró que el objetivo buscado en realidad era una mayor apertura de las economías semiindustrializadas, especialmente las de Argentina, Chile, México y Uruguay.

El efecto más importante de la condicionalidad del FMI en el diseño de la políticas económicas durante esta fase fue cambiar ciertos aspectos de los regímenes de comercio exterior y de los movimientos internacionales de capital.²¹⁸

Las reformas estructurales abrieron un espacio sustancial a la operación de los mercados y, a mediados de los años noventa, primaban índices de orientación liberal en las reformas estructurales del promedio de la región. Estas reformas, sin embargo y como era de esperarse, no han sido homogéneas en las diferentes áreas. El avance ha sido rápido en la reforma comercial y notorio en materia de liberalización financiera. El de la reforma fiscal ha sido más lento y no ha habido prácticamente ninguno en materia laboral.²¹⁹

Las adecuaciones a las instituciones para mejorar o favorecer la operación de una economía de mercado, no significa que por sí solas corrijan las deficiencias de la economía, sus deudas sociales, ni necesariamente nos exente de nuevas sorpresas económicas adversas; difícilmente habrá alguna propuesta que pueda pasar por alto

²¹⁷ Economía y Legislación, pp 74-75.

²¹⁸ Garza Elizondo, Humberto, *Op. Cit.*, p.133-134.

²¹⁹ Lodoño de la Cuesta, Juan L., Memoria del Seminario Internacional sobre Estrategias Económicas para el Nuevo Milenio: Globalización con justicia social, Fundación Colosio, A.C., México, 1997, pp.50-51

lo que desde nuestro punto de vista es otro “ciclo” de la evolución económica mundial.

12.4. El entorno de la globalización, concepto, influencia y limitaciones.

Además del sentimiento de estar compartiendo circunstancias vinculadas en un devenir mundial, es difícil determinar los componentes del concepto de globalización; habrá quién la perciba desde una óptica económica y quién, con horizonte más amplio, como un fenómeno cultural. En cualquiera de sus dimensiones no puede estar ajena al Derecho, a la normatividad que la prohija y a la vez la delimita, a los conceptos que la definen y le dan sentido objetivo “...la versión más difundida de este enfoque es de corte liberal. De acuerdo con sus premisas, al mismo tiempo que el mundo se integra económica, política, cultural e ideológicamente, las diferencias internacionales tienden a borrarse. La continuación lógica del argumento es que, si los países desean elevar su nivel de vida y sus oportunidades de éxito en el escenario internacional, la tarea inmediata que deben afrontar es la de incorporarse y adaptarse a dichas tendencias globalizantes, que se perciben como inexorables. El mecanismo privilegiado de cara a dicha adaptación sería la apertura económica; si se aprovecha la oportunidad, los beneficios de la globalización llegarán con mayor rapidez y por derrama espontánea. El mercado será así la variable que unificará a todos los hombres y países. Al final de esta utopía globalista de carácter liberal, el mundo entero producirá, consumirá...en la misma forma. Si la globalización nos influye y nos determina --como sugiere esta interpretación--, la pregunta acerca de los intereses nacionales no dejaría de parecer una mera reminiscencia del pasado.”²²⁰

²²⁰ León, José Luis, *México y el mundo del futuro; cinco posibles escenarios*, La Política Exterior de México: enfoques para su análisis, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, pp.168-169.

La generalización de prácticas económicas, entre las que incluimos a las de consumo, no necesariamente aporta los elementos homogeneizadores que se pretende asignar a la globalización. Antes, en y después estará la cultura que es factor de identidad y de diferenciación a la vez. “A diferencia de lo que muchos piensan, el proceso globalizador no es uniforme ni lineal. Tampoco es un proceso concluido. Por el contrario, se trata de un universo complejo, heterogéneo y plagado de contradicciones...”²²¹

“El escenario de la globalización implicaría la necesidad de que México se incorporara lo más rápido posible a las corrientes internacionales de cultura, capitales y comercio. Sin embargo, a diferencia de lo que estipula la visión liberal, las consecuencias de la globalización asumirán un carácter profundamente desigual. Si ello es correcto, ni el adelgazamiento del Estado-nación ni la apertura a ultranza aparecen como las mejores estrategias para enfrentar el desafío de un mundo globalizado en el futuro. Desde luego, no se necesita un Estado propietario, ni deficitario y sobredimensionado, sino un Estado con poderes de mediación, gestión y concertación fortalecidos tanto hacia fuera como dentro de las fronteras de las naciones.”²²²

Los arreglos institucionales que han funcionado en unas economías no necesariamente son eficientes en otras. Efectivamente existen tantas diferencias que no pueden atribuirse única y exclusivamente a una gradación de desarrollo económico y sus asimetrías como punto único de referencia, sino que tienen que ver también con fenómenos que fluyen a mayor profundidad, me refiero a los factores que sumados

²²¹ *Ibid*, p.169

²²² *Ibid*, p.182.

conforman la cultura de una colectividad. Por tanto hemos de reconocer, por principio, que globalización no puede ser, ni remotamente, homogeneidad, aunque así se aprecie en la superficie de lo inmediato del corto plazo.

No dudamos de que los cambios institucionales, los más de ellos se han efectuado con carácter irreversible, pero no pueden tener como atributo, aún cuando se les refiera como cambio estructural, el ser inmodificables; aceptar o exigir de ellos cierto grado de inmutabilidad sería tratar absurdamente de paralizar la evolución de la sociedad en sus diferentes expresiones. La evolución del Derecho da testimonio fehaciente de esa permanente transformación, que a veces se percibe como mera adecuación. “No podría pensarse que son ajenas al derecho la tendencia hacia la globalización y la interdependencia entre los distintos países a nivel mundial, la creciente apertura de América Latina..., la presencia cada vez más activa de un conjunto de agentes transnacionales en la sociedad y la economía; la magnitud y velocidad que han adquirido las transacciones financieras internacionales y la inversión extranjera directa; los procesos de privatización y de regulación que se encuentran en marcha...por el contrario, el derecho debe reflejar esas transformaciones y ayudar al manejo de estas nuevas realidades.”²²³.

En el caso de nuestro país, cuestiona Suárez Dávila, iremos fatalmente a la convergencia de nuestras políticas económicas y nuestra organización institucional hacia un paradigma único por ciega imitación, o bien, si podemos configurar un

²²³ Iglesias, Enrique V, *Derecho, justicia y desarrollo en América latina en la década de los noventa*, Justicia y desarrollo en América latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993, p 8

proyecto nacional adaptativo e inteligente, que se beneficie de la globalización, como medio y no como fin.²²⁴

Para el propósito de este análisis, interesa especialmente la relación de los procesos de globalización --lo refiero en plural por la diversidad de áreas en que se manifiesta-- con la temática que en el siguiente capítulo habré de abordar, tratando de vincular su evolución con el desempeño y mandatos de la banca multilateral. Desde esta perspectiva, considero oportunos los comentarios de Joachim Hirsch, quien afirma que la “La base del proceso de globalización es la estrategia de la desregulación económica, lo cual conduce a transformaciones de estructura y de función del Estado.”²²⁵ En ese mismo sentido, retomamos opiniones que surgieron en la UNCTAD: A las economías nacionales les resulta cada vez más difícil la administración de sus asuntos y son necesarias reglamentaciones internacionales para permitir a los países en desarrollo maximizar los beneficios y minimizar los costos de integración en la economía mundial.²²⁶

“La libertad de movimiento de capital hizo las cosas difíciles no sólo para los países en desarrollo sino incluso para las economías industrializadas. Este es un ámbito sin un sistema regulador nacional, y de ahí la necesidad de reglamentaciones internacionales...”²²⁷ Cualquiera que sea la posición ideológica, resulta indispensable

²²⁴ Suárez, *Op. Cit.*, p.421

²²⁵ Hirsch, Joachim, curso de *Globalización, Capital y Teoría del Estado*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

²²⁶ Opiniones en la discusión de un grupo de la 44ª sesión de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, boletín Tercer Mundo Económico, tendencia & análisis, No 104. Diciembre de 1997.

²²⁷ Raghavan, Chakravarthi, La globalización exige reglamentaciones internacionales, boletín Tercer Mundo Económico, tendencia & análisis, No 104, Diciembre de 1997.

ble que ante la transformación que está sufriendo el papel del Estado, la defensa de intereses legítimos de desarrollo queden como compromiso también de la comunidad internacional; sin embargo, dada la evolución y sentido que pretende dársele a instrumentos como el Acuerdo Multilateral de Inversiones, cabría preguntar si no se está quedando a merced de bien estructurados y coherentes intereses de mercado y capitales.

El origen de la globalización como fenómeno en evolución es económico y tiene expresión jurídica interna e internacional por necesidad. No significa que irremediablemente nos encontremos en planos de igualdad, entendida ésta como homogeneidad.

CAPITULO SEPTIMO “ LOS NUEVOS MANDATOS DE LOS BANCOS INTERNACIONALES DE DESARROLLO Y SU EFECTO EN MÉXICO”

13. Deuda externa con Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

El monto de los créditos otorgados por el Banco Mundial y el BID ha ido en aumento (Sumados los montos acumulados de los préstamos concedidos a México por el BIRF y el BID, habían alcanzado 5 041 millones de dólares en 1982 y 16 649 millones de dólares para 1997) su participación respecto de la deuda pública externa bruta total se incrementó de 8.56% en 1982 a 18.85% para 1997.²²⁸ En un análisis comparativo de la información de los bancos y de la SHCP, no hay coincidencia en las cifras totales, asumimos que ello se debe a las amortizaciones y fechas en que se hace exigible el monto de principal e intereses de los préstamos. No obstante estas diferencias, nuestro análisis tiene soporte cuantitativo para las reflexiones que hemos venido realizando.

México está considerado en el Banco Mundial entre los países admisibles para recibir financiamiento del BIRF únicamente, esto es que ya no califica para la AIF. En el ejercicio de 1997 recibió préstamos del BIRF para proyectos de modernización de los caminos federales, de fomento de la acuicultura, de silvicultura en las comunidades; para un programa de desarrollo del ahorro contractual --considerado como *préstamo para ajuste sectorial*-- y para un proyecto piloto y asistencia técnica para financiamiento rural.

Esos préstamos sumaron 960 millones de dólares --considerando sólo el monto de principal--, con lo cual el país ha sido financiado por un monto total de 27 292.5

²²⁸ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público, Dirección de Deuda Pública.

millones de dólares por el BIRF, correspondientes a 160 préstamos que le ha otorgado el Banco. Por el monto sólo lo superan India y China.²²⁹

Por lo que toca a suscripciones al capital y derechos de voto en el BIRF al 30 de junio de 1997, México había suscrito 18 804 acciones, que representan el 1.24 % del total (Los mayores accionistas son Estados Unidos con 17.52%; Japón, 6.20%; Alemania, 4.79%; Francia, 4.59%;). El monto total de las suscripciones es de 2 268.4 millones de dólares, de los cuales el pagado es de 139.0 y el sujeto a requerimiento es de 2 129.4 millones de dólares. El número de acciones le confiere a México 19 054 votos que representan el 1.22 % del total de votos en el Banco.²³⁰

De acuerdo a la distribución de los préstamos, el Banco Interamericano de Desarrollo ha concedido la mayor importancia en América Latina al desarrollo de infraestructura física, particularmente energía, transporte y comunicaciones. En ese mismo orden le siguen el apoyo a sectores productivos como la agricultura, pesca, industria, minería y turismo.²³¹ México ha obtenido del BID durante el período 1961-1997, por concepto de préstamos, un total de 11,470.7 millones de dólares, correspondientes a 156 préstamos. En 1997 se autorizaron a México nueve préstamos por un monto de 271 millones de dólares, para educación a distancia, gasoducto de Yucatán, eficiencia energética, apoyo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respaldo a microempresas en el Sur de México, fortalecimiento del crédito público, Fondo de inversiones para pequeñas empresas en el sector ambiental,

²²⁹ Banco Mundial, Informe Anual 1997, Washington, D C.

²³⁰ *Ibid*, pp. 214-215

²³¹ Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1997, Cuadro V. Distribución de los Préstamos, Washington, D.C , p.31

Centro de Productividad en Jalisco e inversión en recursos humanos para el desarrollo empresarial de la región de Nueva Vizcaya.²³²

Las operaciones de cofinanciamiento del BID en 1997 alcanzaron 2,329.5 millones de dólares, de los cuales México recibió para el Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de México, 365 millones de dólares por parte del BID y 410 millones de financiamiento japonés a través del Fondo de Cooperación Económica a Ultramar del Japón (OECF). Es importante destacar que el BID opera treinta Fondos en administración con recursos provenientes de diversos países para sectores o propósitos específicos, en apoyo al desarrollo de América Latina.²³³

Por lo que toca al capital del Banco, México tiene suscripciones al 31 de diciembre de 1997 por los siguientes conceptos: 281.6 millones de dólares de capital pagadero en efectivo, 5,885 millones de capital exigible; los compromisos futuros derivados del octavo aumento corresponden a 17.3 millones de dólares de capital pagadero en efectivo y 795 millones exigibles, lo cual representa un total general de 6,980 millones de dólares comprometidos con el BID. Por otra parte, México ha realizado contribuciones al Fondo para operaciones especiales por un monto de 319.6 millones de dólares.²³⁴

Las acciones suscritas por México hasta el 31 de diciembre de 1997 en Banco Interamericano de Desarrollo son 511 215, que le confieren 511 350 votos, es decir, el 7.041% del poder de voto. (Estados Unidos cuenta con 31.107% del poder de voto, Argentina con 10.9 %, Brasil con 10.9 %, Venezuela con 5.8%, Canadá 4.09%, y Japón con 4.094 %) Visto de manera agregada por países de la región y

²³² *Ibid*, pp 64-66.

²³³ *Ibid*, p 87

²³⁴ *Ibid*, pp.116-117

extrarregionales, la distribución es la siguiente: Países miembros regionales en desarrollo 50.957 %; países desarrollados de la región: Estados Unidos 31.107 %, y Canadá 4.091 %; países miembros extrarregionales 13.845 %.²³⁵

Cabe hacer la reflexión, a nuestro juicio de la mayor trascendencia por la influencia que han tenido en la orientación de sus mandatos, y es que si bien su participación en el monto de la deuda externa se ha incrementado, la tendencia a la “privatización” de las fuentes de recursos, “entendida ésta como el predominio de los acreedores de origen privado sobre aquellos de origen oficial”²³⁶ ha contribuido a reducir la participación de los organismos financieros multilaterales con capital propio --que no su influencia--. Este fenómeno se empieza a presentar de manera más definida a partir de 1970 cuando se incrementa notoriamente la participación del crédito privado. Así entonces se advierten tres tendencias: la “privatización”, la “bancarización” y la “norteamericanización” de la deuda externa.²³⁷

Otro factor decisivo en el declive de la participación proporcional de la banca internacional de desarrollo en la canalización de recursos para préstamo e inversión, ha sido el incremento sustantivo que está teniendo la inversión privada directa. Un informe del Banco Mundial muestra que en tanto el flujo de inversión privada a los países en desarrollo continuó en crecimiento en 1996, el crédito oficial declinó. Mientras que en 1990 el financiamiento oficial total correspondió, en garantías y préstamos, a 56 300 millones de dólares, el de los flujos privados ascendía a 44 400 millones de dólares. Esta proporción cambió significativamente para 1996, año en

²³⁵ *Ibid*, p. 150

²³⁶ Green, *Op. Cit.*, pp.19-20.

²³⁷ *Ibid.*, p.21.

que el capital privado representó el 80% del total, esto es, 243 800 millones de dólares. México captó 8 200 millones de dólares en 1990 y 28 100 millones en 1996, superado únicamente por China.²³⁸

La declinación de los flujos oficiales fue una causa para serias preocupaciones porque durante largo tiempo la ayuda para el desarrollo catalizó y complementó a la inversión privada. Dos factores influyeron en la dirección de la inversión privada hacia los mercados emergentes: los inversionistas decidieron por la diversificación de portafolio con altos rendimientos y reformas macroeconómicas y estructurales en los países en desarrollo. La inversión privada directa se canalizó prioritariamente a proyectos en sectores de energía, telecomunicaciones y transporte.²³⁹

La importancia y el mayor impacto de la actuación de la banca multilateral de desarrollo no es ya por los recursos que proporcionan, avalan o facilitan en el mercado de capitales internacional, ejerciendo la función de catalizadores del crédito internacional, sino por el impulso a reformas legales que se están promoviendo en los países prestatarios de créditos internacionales, como producto de los acuerdos con los bancos y de las condicionantes para ser receptores de créditos.

Si bien en principio se cuestionó la procedencia de la base política de los préstamos tratándose del Banco Mundial, la circunstancia de apremio financiero de los países en desarrollo y la virtual actualización de los mandatos de los bancos, la hicieron factible. Al respecto Ibrahim Shihata acota :“Las consideraciones de índole política no son pertinentes a la labor del Banco, a menos que se determine que tienen efectos

²³⁸ Global Financing Trends Developing Countries Get More Private Investment, Less Aid , Finance & Development, June, 1997 *Internet*. This article is based on World Bank,1977, Global Development Finance

²³⁹ *Idem*.

económicos directos y obvios, en cuyo caso se deben tener en cuenta..., desde 1980 se han ampliado las operaciones de préstamo para fines que no sean los proyectos específicos y estas operaciones en la actualidad constituyen un veinticinco por ciento de los compromisos anuales totales, en su mayor parte en forma de préstamos de ajuste estructural o sectorial.”²⁴⁰ Lo que significa que se abrió una puerta bastante amplia para la operación de base política, que en esencia son préstamos con condicionalidad de ajuste, bien sea que se le denomine estructural o sectorial, pero que en ambos se negocian medidas más allá de los requeridos en un préstamo para proyecto específico.

14. Enfoques actuales de los mandatos de la banca internacional de desarrollo.

En 1986, cuando estaba próxima a iniciarse la gestión del Director del Banco Mundial, el Overseas Development Council preparó y publicó un documento titulado *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade*, documento analítico y propositivo respecto del papel que había tenido el Banco y los retos que habría de asumir en la década siguiente. “Dos acontecimientos separados señalan el comienzo de una nueva era para el Banco Mundial. Primero, los gobiernos miembros del banco le han asignado el papel principal en el manejo de la crisis de la deuda, problema que viene preocupando desde 1982 a las autoridades que dirigen la política tanto en los países desarrollados como en desarrollo.”²⁴¹

²⁴⁰ Shihata, Ibrahim F. I., *La reforma judicial en los países en desarrollo y el papel del Banco Mundial*, Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1993, p303. .

²⁴¹ Feinberg, Richard E. y colaboradores, Overseas Development Council, *La actividad del Banco Mundial en el período de tránsito hacia un nuevo mundo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1992, p v-vi.

Este documento, formulado hace ya varios años, nos ayuda a visualizar en términos muy sucintos las diferentes etapas de los mandatos que se le han asignado al Banco, algunos compartidos por el BID, pero sobre todo, a ubicar uno de los factores más influyentes en lo que habría de ser la actuación futura de los bancos internacionales de desarrollo, particularmente del Banco Mundial, me refiero al papel determinante que tuvo el “Plan Baker” --conjunto de iniciativas conocidas por el apellido del entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos--; sus propuestas asignaron al Banco Mundial junto con el Banco Interamericano de Desarrollo el papel principal en la tarea de “dirigir el proceso de ajuste con crecimiento en los países con mayor deuda”, reconociendo su capacidad técnica y financiera para afrontar el cometido global que representaban las “mellizas de la crisis del desarrollo y del endeudamiento”.

El Banco Mundial ha evolucionado en sus programas y prioridades desde su creación, los mandatos han caracterizado su historia operativa. En los años subsiguientes a su creación el BIRF concentró sus energías en la contribución para reconstruir una Europa devastada por la guerra; en los años cincuenta, a apoyar las necesidades de sus clientes de América latina y Asia, demandas en las que se hizo sentir la influencia de la teoría del desarrollo, en esta etapa el Banco apoyó la creación de infraestructura; en los años sesenta la AIF abre préstamos blandos en condiciones preferenciales; en los años setenta dedicó sus recursos a proyectos directamente programados para aliviar la pobreza y asegurar que los beneficios permearan a los estratos de población que más los necesitaban; en el decenio de los ochenta entraron en escena los “préstamos con base política” mediante los cuales el

Banco apoyó a la balanza de pagos de aquellos países que convenían en establecer medidas económicas concertadas, negociadas o sugeridas por el Banco y el FMI.²⁴²

A partir de entonces se manifestó su influencia junto con la del BID, en los programas de ajuste y cambio estructural, en estrecha coordinación con el Fondo Monetario Internacional.

La crisis de la deuda, la recesión y el cambio de administración en Washington en los años ochenta, modificaron la forma y las estrategias del Banco para atender la pobreza. “El Banco desvió su ‘enfoque sobre la pobreza’ hacia lo que Clausen denominó ‘estrategia balanceada’, es decir, ‘crecimiento económico más rápido combinado con medidas pragmáticas para reducir la pobreza absoluta’...”²⁴³ Esto significaba un mayor hincapié en las economías de mercado libre, presión para privatizar empresas del sector público y fomento de políticas que obrarían como incentivos para que los bancos comerciales cooperasen en la reestructuración de la deuda y acrecentaran significativamente sus flujos de capital.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo enfocó su atención sobre el problema de revertir la transferencia de recursos. “Desde 1982 hasta finales de 1985 América Latina había transferido unos ciento seis mil millones de dólares a acreedores e inversionistas extranjeros.”²⁴⁴ No obstante esta característica que imprimió a sus operaciones en el período aludido, en la década de los noventa se abocó, junto con el Banco Mundial, a la tarea de promover y apoyar los cambios estructurales en los países de la región. A reserva de abundar sobre su contenido es

²⁴² *Ibid*, pp. 6-7.

²⁴³ *Ibid*, pp 124-125

²⁴⁴ *Ibid*, p.9

la pobreza; la estabilidad macroeconómica sustentable es un prerrequisito para el crecimiento y alivio de la pobreza, etc.²⁴⁶

La pregunta que surge es si las actividades asignadas al Banco Mundial significaron alguna invasión funcional. Se dio un deslinde de actuación en el corto y largo plazo, con responsabilidades diferentes, aunque reiteramos, complementarias. Mientras que el Banco como institución de crédito presta para propiciar la integración de economías en una economía mundial abierta y para promover el crecimiento económico de largo plazo y reducir la pobreza en países en desarrollo, el FMI otorga préstamos a los países que requieren recursos para estabilizar su economía y que tienen problemas en su balanza de pagos. “Un desplazamiento significativo del Banco desde el préstamo por proyecto al préstamo para programas plantea cuestiones fundamentales acerca de la relación correcta entre el FMI y el Banco Mundial. Es obvio que la preocupación del Banco por el desarrollo implica un horizonte temporal mayor que el requerido por el mandato de estabilización del FMI...”²⁴⁷ Con este nuevo enfoque la apertura de mercado y el papel limitado del Estado son los temas constantes de la condicionalidad del Banco, y por ende el enfoque de los mandatos que caracterizan su gestión en los años ochenta y noventa.

La política de préstamos de ajuste del Banco tiene como propósito crear un entorno económico, financiero y político en los países prestatarios que le permita atraer capital privado bajo la forma de préstamos de bancos comerciales e inversiones extranjeras directas. Estados Unidos reconoció explícitamente este enfoque cuando introdujo el Plan Baker en 1985 “Los paquetes de préstamo de ajuste concebidos por el Banco y ahora apoyados por Estados Unidos se proponen, por ejemplo:

²⁴⁶ Social Dimensions of Adjustment; World Bank Experience, 1980-93., Report No 14476, 1995.

²⁴⁷ Feinberg, Richard, *Op. Cit.*, p 73

estimular las exportaciones, al reducir los trámites burocráticos, cambiar los requisitos de adquisición y reformar las políticas comerciales que crean un sesgo antiexportador; incrementar el ahorro interno, al mejorar la recaudación de impuestos, reducir la posición monopólica de los bancos nacionales y alentar la reforma impositiva y de las tasas de interés; y, mejorar los resultados de las inversiones nuevas y existentes...así como desarrollar un sistema de créditos fiscales a la inversión.”²⁴⁸

Los enfoques actuales de los mandatos de los bancos internacionales de desarrollo, particularmente los del Banco Mundial, tienen estrecha vinculación con los programas de ajuste y reestructuración negociados con el FMI; su aplicación requiere apoyo financiero, y tal función le corresponde al Banco Mundial básicamente, con lo cual propicia en parte la condicionalidad de los financiamientos.

15.La nueva agenda internacional y los programas de los bancos internacionales de desarrollo.

En las crisis económicas recurrentes que afectan a los países dado el alto grado de interdependencia financiera, conceptos como la cooperación para el desarrollo han pasado a quedar supeditados a la aplicación de ajustes y adopción de medidas tendientes a salvaguardar la estabilidad financiera internacional a partir el ordenamiento interno de las economías de los países en desarrollo. Desde esta perspectiva “El concepto básico de la cooperación internacional se ha modificado sustancialmente...pasando del deseo común por establecer un mundo más justo y equitativo, libre de guerras y conflictos, a la extrema condicionalidad política de ayuda, que se

²⁴⁸ *Ibid.*, p 154

produce en nuestros días.”²⁴⁹ Ello se debe en parte a que “Los europeos están muy ocupados con su propia integración... la nueva potencia de la cooperación, Japón, no está interesada en la controversia, solo trata de afianzar espacios de futura expansión estratégica, sin conflictos, con visión de largo plazo.”²⁵⁰

En el caso de México, la crisis de la deuda puso en evidencia debilidades estructurales de una economía que no podía generar la totalidad de las divisas requeridas para sostener el proceso de desarrollo económico con una estrategia de mercado cerrado. Más recientemente, la última crisis dejó ver las restricciones impuestas por la creciente movilidad internacional de capital sobre el manejo y la efectividad de la política económica.”²⁵¹ Movilidad que en el caso de la crisis iniciada en 1994 alertó internacionalmente sobre el daño que podrían ocasionar la inversiones que están recorriendo todo el mundo tras de la mayor rentabilidad; ya no se trata de fugas de capitales, sino de montos de inversión generados en los fondos de pensiones provenientes de varios países.

Como consecuencia de las limitaciones referidas y de los cambios de estrategia económica a que indujeron, coincidiremos con Jorge Chabat en que “...es difícil no percibir la legitimidad que ha ganado la democracia liberal en la década de los noventa. El fracaso del modelo socialista, y hasta los abusos de los derechos

²⁴⁹ Moreno, Carmen, La debilidad de los organismos de cooperación internacional, La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual, Soledad Loaeza, *et al.*, El Colegio de México, México, 1994, p.101.

²⁵⁰ *Ibid*, p.105.

²⁵¹ Heredia, Blanca, *El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México.*, La Política Exterior de México; enfoques para su análisis, El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997 p.93

humanos que cometió, contribuyeron sin duda a opacar una discusión que tuvo gran vigencia hasta la década de los ochenta.”²⁵²

Esta nueva realidad si bien ha contribuido a legitimar un modelo como afirma Chabat, la problemática, su prelación y soluciones, no es igual de país a país; consecuentemente ello nos plantea diferentes criterios de definición para la agenda política internacional. El objetivo en este apartado es razonar en torno a la relación entre la agenda internacional y la que rige las operaciones de los bancos internacionales objeto de estudio. Para este propósito es pertinente referir nuevamente algunas reflexiones de Chabat, quien formula la interrogante: ¿Podemos hablar efectivamente de un nuevo orden internacional y de una nueva agenda en la política internacional? En realidad, el actual sistema internacional no presenta reglas de comportamiento uniformes para todos los países. En este sentido se han desarrollado algunas explicaciones que tratan de estudiar los cambios en el escenario mundial desde la perspectiva de un orden mundial partido en dos --concepto éste ajeno a la bipolaridad--, en el cual existe un conjunto de países que se comporta cada vez más de acuerdo con la nueva agenda internacional y otro grupo de países que sigue funcionando de acuerdo con la agenda vieja o tradicional.

Esa dualidad tiene diferente origen y expresión, pues para tal propósito analítico “James Goldgeier y Michael McFaul sugieren la existencia de un ‘centro’ y de una ‘periferia’ en el mundo de la posguerra fría. A diferencia del enfoque de la dependencia, los criterios que definen la pertenencia de un país al centro de la posguerra fría no son primordialmente económicos (aunque el criterio económico

²⁵² Chabat, Jorge, *La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana*, La política exterior de México, enfoques para su análisis, El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, p 106

está presente), sino que son una mezcla de factores culturales y del tipo de inserción en el sistema internacional: democracia, reglas de libre mercado, interdependencia, uso de la no violencia para dirimir conflictos interno y externos. Por su parte, los países de la nueva periferia no son solo pobres sino que carecen de democracia, no respetan derechos humanos, no tienen una economía de libre mercado, no participan de los regímenes internacionales, no son interdependientes con otros países y (quizá por esa razón) utilizan preponderantemente la violencia para dirimir sus conflictos internos y externos.”²⁵³ Como punto de partida al análisis que realizamos en este apartado nos parece ilustrativa tal diferenciación, aunque incompleta por su enfoque dicotómico.

¿Qué sentido tiene entonces hablar de una ‘nueva agenda mundial’? --continúa su razonamiento-- tiene sentido en virtud de que esta ‘nueva agenda’ determina los criterios de acceso de los países periféricos al centro desarrollado e interdependiente y porque las interacciones de los países periféricos con dicho centro están cada vez más influidas por dicha agenda.

En la última década se ha modificado la agenda internacional y las posturas asumidas por el país. Se trata de usar los recursos financieros para buscar crear condiciones de crecimiento, ampliación y consolidación de la estrategia de economía de mercado. Esta es la vertiente de prioridades que están presentes junto con otras que tienen diferente naturaleza, me refiero a temas como el medio ambiente, migración, drogas y delincuencia organizada, derechos humanos, problemas de alimentación y salud, etc. A decir de Chabat, lo que ha ocurrido es que la agenda internacional se ha “complejizado” y al mismo tiempo se ha “fragmentado”.

²⁵³ *Ibid*, pp. 107-108.

Pero para México, como ejemplo, no es fácil trastocar la agenda tradicional basada en principios que no solo reflejan postura internacional sino además tienen un sólido basamento de tradición histórica y jurídica. Empero, ante la dinámica impuesta por exigencias económicas como la estrategia de apertura de mercado y la atracción de capitales externos para inversión como complemento indispensable, se ha observado cierta flexibilización de posturas internacionales. “Aunque el nacionalismo mexicano ha sufrido transformaciones importantes durante la década de los noventa, difícilmente puede decirse que ha desaparecido como factor condicionante en la toma de decisiones hacia el exterior. Al mismo tiempo, si bien es cierto que el concepto de soberanía se ha venido modificando en los últimos años (en el mundo y en México) y que cada vez nos movemos más hacia una soberanía desestatizada, la recurrencia a este concepto para aminorar algunas vulnerabilidades frente al exterior va a estar todavía presente en los próximos años.”²⁵⁴ Al suscribir múltiples acuerdos comerciales y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y estar en vías de un acuerdo con la Unión Europea, se han sentido las presiones para incorporar puntos de negociación en temas que antes era difícil abordar fuera del contexto de la política interna.

Ahora bien ¿Qué influencia tiene esta agenda internacional con los temas que rigen las prioridades de las instituciones multilaterales de crédito? Consideramos que es determinante, no solo hay convergencias sino además puntos de reforzamiento condicionado. Ciertamente no es de esperarse que los bancos hagan suya, ni les corresponde, la amplia agenda internacional, pero están actuando sistemáticamente en áreas de la “nueva agenda” en la que al parecer se dan las mayores coincidencias. La razón, asumimos, es que se trata precisamente de consolidar las condiciones

²⁵⁴ *Ibid*, pp. 114-115

propias para que opere una economía de mercado más libremente, con decisiva participación y dirección de la iniciativa privada.

Si recurrimos a la sugestiva figura de las agendas compuestas y distribuidas según círculos de desarrollo, además de los países periféricos y los del centro sugeriríamos un círculo intermedio donde ubicamos a países como México que tienen la condición de ser “en desarrollo”, pero que a la vez distan mucho de aquellos que realmente se encuentran en la periferia. La propuesta es que en el centro se encuentran los países “industrializados”, los demás tienen diversos grados de desarrollo cuando no de subdesarrollo y consecuentemente con capacidades económicas y prioridades “sociales” muy diferentes, de ahí que consideremos necesario ampliar el esquema de los “círculos” a tres mínimamente. Así podemos apreciar cómo los bancos actúan con prioridad y con diferentes programas e instrumentos de crédito o asignación de recursos en las que incluimos donaciones, a fin de cumplir sus mandatos de combatir la pobreza extrema, a la que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo clasifica como “pobreza absoluta”; por otra parte, actúan con programas de ajuste sectorial y de crédito en países que aspiran a formar parte del centro donde se ubican los industrializados. Finalmente, esta clasificación sería congruente con la ordenación de países en tres niveles según el ingreso anual per cápita.

En el siguiente apartado se abordan temas de “agenda” relacionados con los programas de los bancos para describir su objetivo, además de procurar introducir sus elementos vinculatorios con la estrategia económica en marcha, considerando su relación causal con el nuevo papel del Estado, cuya funcionalidad perfila un nuevo concepto del propio Estado; quizá no tan nuevo, pero sí cada vez más actual.

Cabe precisar que los temas no necesariamente están reflejados en programas de crédito específicos, sino que algunos de ellos son producto de condicionalidades o

de percepciones vinculantes, tal sería el caso, por ejemplo, de la promoción de una economía de mercado, apertura comercial y desregulación, o el de combate a la pobreza y derechos humanos, respectivamente.

15.1. Economía de mercado, apertura comercial y desregulación.

De manera a veces categórica se afirma que la adopción de los mecanismos de mercado es atribuible al “fracaso de la intervención estatal”. Esta expresión desde nuestro punto de vista pone demasiado énfasis en los resultados negativos de estrategias de intervención estatal, confundiendo conceptos que se entremezclan en un discurso de moda, pero que a veces deja oculto, con cierto propósito maniqueo, el papel que desempeñó el propio Estado en la generación de infraestructura, impulso inicial a los procesos de industrialización y fomento a la producción, amén de los programas públicos reconocidos como sociales.

No es nuestra pretensión reivindicar posiciones para sugerir que se retomen, pero si acotar su etapa de agotamiento y fracasos en razón de estrategias y circunstancias. Durante una época, el propio Banco Mundial “estuvo bajo la influencia de la tesis del desarrollo, según la cual lo que importaba era crecer... hoy en día... la orientación dominante es hacia políticas de oferta y de cambio estructural. Las modas en el pensamiento económico y su uniformidad o heterogeneidad son datos importantes para entender el comportamiento de los organismos internacionales.”²⁵⁵

La extrema descalificación de la participación del Estado “...está reñida con las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos en este terreno, desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta el crecimiento ‘milagroso’ alcanzado en

²⁵⁵ Suárez, Francisco, comentario, en *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, Soledad Loaeza, *et al.*, El Colegio de México, México, 1994, p.150.

la posguerra por el Asia oriental. Estos ejemplos, lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos...”²⁵⁶

Quizá la posición más equilibrada es precisamente la que reconoce la “complementariedad” del Estado y el mercado. Posición que interpretamos no poniéndolos en el mismo plano, como sería la pretensión de algunos apologistas de la iniciativa privada y de la libre competencia, sino justamente reconociendo la importancia que tiene el Estado al establecer las “bases institucionales” para que opere adecuadamente el mercado interno en su interrelación con el externo. Esta es, notoriamente, una de las motivaciones de promover la apertura comercial y la desregulación. “El objetivo común de las reformas estructurales ha sido ampliar el ámbito de acción y mejorar el funcionamiento de los mercados. Detrás de este objetivo ha estado la convicción de que con mercados más libres es posible utilizar en forma más eficiente los recursos productivos. Esto ha implicado eliminar restricciones, reducir y simplificar gravámenes y facilitar la iniciativa privada. En materia de política comercial, las reformas han consistido en reducir y unificar aranceles, en desmontar todo tipo de restricciones y permisos a las importaciones.”²⁵⁷

La creación y profundización de acuerdos comerciales han sido componentes centrales del proceso de reforma comercial de América Latina en la última década; se creó el Mercosur, y han sido revitalizados el Grupo Andino, el Mercado Común

²⁵⁶ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C., p.iii

²⁵⁷ América Latina Tras una Década de Reformas, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997, pp 45-46

Centroamericano y la Caricom. Todos ellos están en diferentes etapas de consolidación como uniones aduaneras; desde 1990 se han suscrito unos veinte acuerdos bilaterales de liberalización comercial, algunos de ellos de alcance universal e inmediato (entre Chile y México, y entre Venezuela, Colombia y Ecuador), y tratados de libre comercio con alcance a los servicios en el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) y entre México y Costa Rica, y Bolivia; en 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México; en 1995 los países de la región acogieron el compromiso de conformar un área de libre comercio hemisférica.²⁵⁸

En el ámbito internacional, Latinoamérica, que era uno de los mercados más protegidos del mundo, ahora es uno de los más abiertos con niveles arancelarios que se comparan favorablemente frente a los países desarrollados. Al respecto la reducción de aranceles, la eliminación de restricciones no arancelarias y la iniciativa de una apertura comercial en todos los niveles están dando lugar a una verdadera transformación de la calidad de las exportaciones de productos no tradicionales.

Se ha producido además una apertura de los mercados financieros, la cual ha convertido a América Latina en uno de los mercados emergentes más atractivos. Un aspecto adicional es el referente a las inversiones internacionales, aprovechando los programas de privatización, que se ha transformado en un importante mecanismo para captar el interés de los inversionistas internacionales y lograr el retorno de los capitales que se habían fugado en las décadas precedentes.²⁵⁹

²⁵⁸ *Ibid*, pp 46-47

²⁵⁹ Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994, Descentralización Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C , 1994, p. 1.

Como podemos apreciar, los dos procesos que se dieron casi de manera simultánea fueron el de la apertura comercial y el de la financiera. No obstante que en ambos casos está pendiente un mayor desarrollo de mecanismos de supervisión y control, especialmente en el área financiera, fungieron como estímulo para la inversión nacional y extranjera.

15.2. Privatización e impulso a la inversión privada.

En el proceso de privatización con el correlativo impulso a la inversión privada operó como factor determinante la necesidad de cambiar la estrategia económica para el crecimiento. Como apuntamos anteriormente, un elemento causal del cambio de estrategia fue corregir las finanzas públicas y fomentar el crecimiento a partir del comercio exterior.

La condición de posibilidad para sanear las finanzas públicas, reducir el endeudamiento y corregir el déficit fiscal era la “desincorporación” de empresas públicas que demandaban para su operación cuantiosos recursos internos o de deuda externa, pero que a la vez no eran lo suficientemente productivos para compensarlos “...las empresas estatales improductivas a menudo constituyen una pesada carga para las finanzas estatales.”²⁶⁰ Algunas eran empresas cuya necesidad de expansión se veía limitada por las asignaciones presupuestales, insuficientes para tal propósito. Esta breve reseña que pareciera estar referida específicamente al caso de México, en realidad la comparten países como Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, entre otros.

²⁶⁰ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; p.7.

“La experiencia obtenida en todo el mundo con los intentos de reducir la presencia excesiva del Estado indica que para lograrlo se necesitan dos componentes esenciales. El primero es la firme decisión de establecer mercados competitivos, acompañada de la voluntad de eliminar los obstáculos reglamentarios... la segunda enseñanza es que, aunque es necesario que el Estado sobredimensionado tenga menos bienes de su propiedad, y si bien no hay ninguna razón económica convincente para que las industrias de bienes comerciables sigan siendo de propiedad estatal, no hay un momento preciso del programa de reforma que pueda considerarse como el más indicado para iniciar la privatización.”²⁶¹

Estas razones que ya han sido ampliamente expuestas requerían de la actuación de los bancos para asesorar y financiar esos programas de privatización e impulso a la inversión privada. Bastaría repasar los propósitos del BIRF contenidos en el Artículo I del Acuerdo, para reafirmar el criterio de que el BIRF tiene un claro mandato en lo que a promover la inversión privada se refiere. Los propósitos de Banco son, entre otros, promover la inversión privada por medio de garantías o participación en préstamos y otras inversiones hechas por inversionistas privados; y cuando el capital privado no esté disponible en términos razonables, complementar la inversión privada proveyendo, en condiciones blandas, financiamiento para fines productivos, de su propio capital, fondos y otros recursos.

Con visión de conjunto, la estructura del Banco Mundial, BIRF con sus filiales IFC, MIGA e ICSID refleja el enfoque que ha tenido la institución respecto de promover un ambiente propicio y los correspondientes apoyos para la inversión privada. El Banco Mundial considera que el desarrollo del sector privado reduce la pobreza por dos vías: 1) aumentando las fuerzas de competitividad con lo cual produce creci-

²⁶¹ *Ibid.*, pp. 72-73.

miento y empleos; y 2) a través de diversificar actividades que el sector privado puede hacer bien y mejor, ésto después de que el gobierno reduce su participación y la carga fiscal y propicia los espacios necesarios para grandes inversionistas en sectores sociales y en infraestructura.

Hay un deslinde funcional entre el Banco y la IFC en lo que se refiere a la promoción de la iniciativa privada. El Banco actúa con asesoría y recursos para crear o propiciar un ambiente adecuado al fomento de la inversión privada, en tanto que la IFC detecta oportunidades de inversión y financiamiento.

El Banco asiste los países miembros en sus programas de privatización a través de cuatro vías: dando asesoría directa; otorga préstamos para la asistencia técnica para pagar asesorías en las transacciones; mediante préstamos de ajuste para ayudar a los gobiernos a solventar al mismo tiempo costos asociados con la privatización (pagos por separación por ejemplo o por despidos); y prestando, usualmente, a través de sistemas bancarios reestructurados para ayudar a privatizar compañías. El Grupo Banco Mundial provee asesoría y asistencia en la formulación de estrategias y diseño, implementación, y supervisión de los programas de privatización. Además cuenta en su interior con diferentes grupos para apoyo del sector privado: la Corporación Financiera Internacional, la Agencia de Garantía Multilateral a las Inversiones y dentro del Banco la red de financiamiento al sector privado e infraestructura; la vicepresidencia de movilización de recursos y cofinanciamiento y las unidades de desarrollo del sector privado en las vicepresidencias regionales.

En los primeros años, el Banco ayudó a sus deudores a construir la infraestructura esencial para soportar el desarrollo del sector privado. Durante los ochentas, dio un énfasis adicional a las políticas económicas y a la corrección de precios. Ahora, las políticas del Banco integran todos estos elementos para que el sector privado

funcione mejor --leyes y regulaciones, previniendo restricciones para que los mercados funcionen tan libremente como sea posible y el desarrollo de habilidades técnicas y de dirección--. El apoyo es para establecer un “ambiente amigable al mercado” en el cual los negocios y gobiernos se concentren en lo que cada uno puede hacer mejor.

“Los departamentos de Energía e Industria del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento intervienen de manera importante en los préstamos para ajuste de sector...particularmente donde los monopolios gubernamentales controlan sectores claves de la economía, como el petróleo y el gas o el acero, resulta necesario abordar la estructura industrial del país para crear espacios en los que el sector privado pueda invertir...los gobiernos de los países en desarrollo adoptan actitudes muy dispares hacia el papel del sector privado y en cuanto a la tolerancia política por la “privatización” de la economía. Claro que el Banco dispone de considerables facultades por lo que se refiere a la naturaleza y los medios de imponer la condicionalidad en áreas de ajuste estructural y sectorial.”²⁶²

En el ámbito regional, el Banco Interamericano de Desarrollo ha asignado una alta prioridad al impulso del sector privado en Latinoamérica, reflejada en los préstamos que concede clasificados en préstamos de inversión, crédito global y préstamos para ajustes de política. El Departamento del Sector Privado de la institución, creado en 1994 como unidad operacional especializada dentro del Banco, tiene como fin ofrecer financiamiento a largo plazo y garantías para proyectos de infraestructura emprendidos por el sector privado de la región. Para este propósito el Banco puede otorgar préstamos directos al sector privado, sin garantía del gobierno, cuando se trata de proyectos de infraestructura, ya sean totalmente nuevos o de rehabilitación.

²⁶² Feinberg, Richard, *Op. Cit.*, p 156

Asimismo, el banco apoya con garantía parcial de riesgo y garantía parcial de crédito; la garantía parcial de riesgo puede cubrir hasta el 100% de un préstamo con riesgos políticos específicos y la garantía parcial de crédito puede cubrir una parte del financiamiento que aporten prestamistas privados.

Para apoyar a la pequeña y mediana empresa del sector privado, el BID creó la Corporación Interamericana de Inversiones, la cual promueve el desarrollo del sector privado mediante inversiones de capital y préstamos a plazo para proyectos que no podrían obtener financiamiento tradicional en condiciones similares. Participa en operaciones de cofinanciamiento y presta servicios de asesoría.

Las actividades crediticias de la CII difieren de las del Departamento del Sector Privado del BID porque se concentran en proyectos pequeños y medianos en todos los sectores de la economía, y no en obras de infraestructura de gran escala. La CII realiza inversiones de capital, otorga préstamos y presta servicios de asesoría para impulsar proyectos de inversión privada.

Por su parte el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) tiene como misión específica fomentar las actividades del sector privado; fue establecido para acelerar la transición hacia economías de mercado y contribuir a crear un entorno propicio para la inversión privada. El FOMIN participa únicamente en proyectos en los cuales se necesitan fondos concesionales para iniciar, promover o acelerar la ejecución de una actividad, y se prevé que los beneficiarios aporten fondos de contrapartida significativos.

El FOMIN otorga apoyo mediante cooperación técnica para reformas de política. La Facilidad de cooperación técnica financia proyectos que contribuyen al establecimiento de un marco jurídico e institucional que favorezca la inversión privada.

Incluye proyectos tales como privatizaciones, desarrollo de un sector financiero moderno, armonización de los mercados de capital, lanzamiento de programas de participación accionaria para empleados, modernización de los sistemas de mediación y arbitraje y prestación de servicios de asesoría para transacciones específicas relacionadas con el sector privado. Participa también en el desarrollo de recursos humanos con donaciones y en el desarrollo de la pequeña empresa con donaciones y capital.

“El proceso de privatización ha vuelto a activarse en la región, debido a los ambiciosos programas aplicados por Brasil y Bolivia y a una nueva ronda de ventas en Perú, México, Colombia y Venezuela, entre otros países. En un gran número de países, sin embargo, la privatizaciones están enfrentando una importante oposición política, y en algunos casos se han detenido.”²⁶³

Después de haberse interrumpido, el año anterior, en 1996 se reiniciaron las privatizaciones en México. En medio de una creciente oposición política, el gobierno mexicano está procediendo a la liberalización de sectores como las telecomunicaciones, los puertos y la administración de aeropuertos, y a la venta de ferrocarriles y aeropuertos y de participaciones accionarias minoritarias en plantas petroquímicas. El Informe de Ejecución 1997 del Plan Nacional de Desarrollo, da cuenta detallada en esta materia.²⁶⁴

15.3. Reforma de la Seguridad Social.

Los sistemas de seguridad social en el mundo fueron expresión del sistema de

²⁶³ América Latina tras una década de reformas, *Op. Cit.*, p 27

²⁶⁴ Ver Informe de Ejecución 1997 del Plan Nacional de Desarrollo, Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, 1998, pp. 65-67.

bienestar de los años inmediatos a la Gran Depresión de 1929-1933. Uno de los rasgos de los sistemas de seguridad social es la participación del Estado en el financiamiento y administración de los servicios.²⁶⁵

En diversos países los sistemas de seguridad social manifestaron condiciones financieras críticas que ponían en riesgo el cumplimiento de sus objetivos; en consecuencia, su estructura y esquemas de financiamiento han sido objeto de análisis y modificaciones para propiciar su viabilidad y eficiencia.

En el caso de México, la reforma a la Ley del Seguro Social tenía por objeto resolver la problemática, básicamente de carácter financiero, de la seguridad social, la cual comprometía seriamente la continuidad del sistema de seguridad social.

Los intentos de solución del déficit financiero del IMSS se habían basado únicamente en el incremento de las cuotas obrero-patronales, disminuyendo al mismo tiempo la aportación del Estado por asegurado. Este esquema de financiamiento había llegado a su límite por lo elevado del impuesto a la nómina, afectando la creación de empleos, mejoras salariales y alentando la evasión y elusión en la cotización.

“La urgencia de dar viabilidad financiera a los sistemas de seguridad social constituye un fenómeno presente en la mayoría de los países y México no es la excepción. El común denominador es la necesidad de reducir su impacto en el presupuesto y reducir su proporción respecto al producto interno bruto; compensar el desequilibrio entre beneficiarios que ya no trabajan y los que están aún en el mercado laboral; y, dar a los fondos de pensiones un eficiente manejo para mayor capitalización, lo que requiere su incremento e incorporación a los mercados

²⁶⁵ Economía y Legislación, p.120

financieros, a la vez que significarán una cuantiosa fuente de ahorro susceptible de destinarse al financiamiento generador de empleos.”²⁶⁶

Posterior a la nueva Ley del Seguro Social, se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) cuya constitución y funcionamiento quedó sujeta a la autorización y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo la reforma de la seguridad social en México “...constituye una de las reformas más profundas del sistema de pensiones encaradas en América Latina.”²⁶⁷ Con diversas modalidades en los países, la reforma de la seguridad social ha tenido como propósito prioritario reestructurar el enfoque y manejo financiero de los sistemas, para darles viabilidad en el largo plazo. Esto permite aseverar que se ha tratado de una reforma financiera fundamentalmente, ya que los sistemas de seguridad social se encontraban operando en la mayoría de los países.

En 1997 el BIRF otorgó un préstamo a México por 400 millones de dólares, para respaldar la primera etapa del Programa de Desarrollo del Ahorro Contractual, que fijará el marco jurídico, normativo e institucional para reformar el sistema de seguridad social para los ancianos.²⁶⁸

El Banco Interamericano de Desarrollo también participa con un cofinanciamiento de 300 millones de dólares con el BIRF, para el Programa de Desarrollo del Ahorro

²⁶⁶ *Ibid*, p.127.

²⁶⁷ América Latina tras una década de reformas, *Op. Cit.*, p 28

²⁶⁸ Banco Mundial, Informe Anual 1997, p 120.

Contractual. Se pretende que el programa aumente la equidad, eficiencia y sostenibilidad del sistema de seguridad social. Asimismo, el programa procura aumentar el ahorro institucional, mejorar la eficiencia en la asignación del ahorro interno e impulsar el desarrollo del mercado de capitales con una mayor intermediación financiera privada. El programa financia reformas del antiguo sistema de seguros, los regímenes de reglamentación y supervisión de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones y de las inversiones de estos fondos y la transparencia de los gastos fiscales.²⁶⁹

15.4. Reforma financiera.

La reforma financiera en México y en otros países ha tenido como objetivos: consolidar el sistema financiero; privatizar instituciones financieras; reducir su endeudamiento y sanear carteras; ampliar la participación de capital externo; propiciar fusiones estratégicas; ampliar la capacitación técnica y establecimiento de sistemas operativos con estándares de eficiencia internacional; y, aumentar la competitividad operativa y confianza en el sistema financiero.

Su avance ha observado un ritmo desigual, puesto que las medidas de liberalización se hallan mucho más adelantadas que las reformas en materia de supervisión y reglamentación. En opinión del BID "...los países han quedado expuestos a mayores riesgos de crisis financieras que deben tratar de prevenirse en parte con acciones que buscan reducir el potencial de inestabilidad macroeconómica y en parte

²⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, Informe anual-países-México, 1997, descripciones de proyectos a México.

con una profundización en la reforma financiera en las áreas de regulación y supervisión.”²⁷⁰

A fin de sanear su sistema financiero, México ha puesto en práctica varios programas de alivio destinados a reducir el número de préstamos no redituables que resultaron de la crisis de 1995 y que desde entonces pesan sobre el sector bancario. Se espera que la adopción de los Principios Contables Generalmente Aceptados de los Estados Unidos en 1997 mejorará la supervisión. Las medidas aplicadas desde 1996 con el fin de fortalecer el marco regulatorio incluyen mayores requisitos de capital, nuevas normas para la clasificación de préstamos y una nueva metodología para la valoración de activos.²⁷¹

En 1997 el Banco Interamericano de Desarrollo concedió un préstamo de 8 millones de dólares del capital ordinario, para un programa de apoyo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Con el propósito de afianzar y modernizar la supervisión del sector financiero, México fusionó sus comisiones de valores y banca. Este programa fortalecerá la capacidad de la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para supervisar bancos, intermediarios financieros y mercados de valores. La CNBV depende del Banco de México; es un organismo de fiscalización técnicamente autónomo que define las normas y las regulaciones y supervisa e inspecciona las actividades necesarias para poner en vigencia las políticas financieras del gobierno.

La capacitación, asistencia técnica y los servicios de consultoría comprendidos en el programa apoyado por el BID modernizarán las metodologías y consolidarán el progreso reciente en la supervisión de los bancos comerciales con amplia gama de

²⁷⁰ América Latina tras una década de reformas, *Op Cit.*, p.85

²⁷¹ *Ibid*, p.27

servicios; desarrollarán normas uniformes de supervisión para todos los intermediarios financieros, especialmente los bancos de fomento y las organizaciones crediticias auxiliares; mejorarán la supervisión de mercados de valores emergentes, incluyendo un sistema de administración de recursos humanos y equipamiento informático.²⁷²

Con el propósito de fortalecer la administración del crédito público, el BID concedió también un préstamo por 1.2 millones de dólares para un programa destinado a facilitar un proceso de toma de decisiones más oportuno y eficiente con respecto a la deuda pública, mediante la instalación de un sistema de administración y análisis que consolide la información sobre la deuda en una base única de datos. Este programa establecerá números de registro únicos para préstamos a fin de eliminar duplicidades y permitirá consolidar la deuda externa, nacional y privada a corto y largo plazo, en una base de datos que incluirá la autorización de créditos, deuda estatal y municipal.

15.5. Modernización del Estado; reforma del Poder Judicial y economía.

Entre los temas que más nos aproximan a lo que consideramos el objeto de las reformas y programas apoyados por los bancos en el ámbito del derecho está el de la reforma del Estado y el papel que debe desempeñar. El tema de la “modernización del Estado” ha adquirido, al igual que el de “globalización”, un sentido genérico que comporta variadas materias. Para el propósito de este apartado lo abordamos acotado al tema de la reforma del Poder Judicial y su trascendencia en la economía, relación que se manifiesta como motivación del proceso de cambios del Estado actual. “Aún cuando parezca un lugar común, es conveniente recordar la vinculación ideológico-funcional que existe entre estos tres conceptos [crecimiento,

²⁷² Informe Anual 1997, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.; 1998, p. 65.

democracia y justicia] La circunstancia de que en la mayoría de los países latinoamericanos y del caribe se haya reinstaurado la democracia, nos permite insistir en el sentido global del desarrollo, que no abarca solo aspectos económicos”²⁷³

Aunque el sector privado --considera el BID-- se está convirtiendo en la principal fuerza motriz del crecimiento de la región, para que este modelo rinda resultados a largo plazo es necesario contar con un sector público eficiente. Lo que se necesita es continuar la construcción de un Estado más moderno, eficaz y responsable, que conduce sus actividades en forma transparente. En el ámbito económico, los países están concentrando el papel del Estado, en forma creciente, en lo siguiente: a) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica conservando la equidad social; b) la prestación eficiente de servicios sociales, así como la creación y el mantenimiento de sistemas de seguro social solventes y de redes de protección social; c) el desarrollo de la infraestructura y del marco jurídico normativo apropiados para el crecimiento de los sectores productivos; y d) la creación de un ámbito apropiado para el desarrollo del sector financiero, incluido el aparato regulador.²⁷⁴ La concepción del Estado contemporáneo que se esboza desde aquí, reagrupa algunas de las principales materias de reformas y programas que se expresan como mandatos de los bancos internacionales de desarrollo.

La división de poderes considerada en este contexto normativo e institucional como un medio para mejorar o perfeccionar sus equilibrios, permite a la vez regular con mayor eficiencia la acción, en este caso, del Ejecutivo y del Legislativo, es decir se

²⁷³ Alegría, Hector, *La justicia frente a la nueva orientación del desarrollo*, Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1993, p. 154

²⁷⁴ Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (numeral, 2.36)

parte de la premisa de que la división de poderes, no obstante estar contenida en las constituciones como producto de una añeja y fundamental doctrina, la de Montesquieu, hace más de dos siglos, aún no se han logrado los “equilibrios” a cabalidad, o por lo menos en la medida indispensable que las actuales tendencias de análisis económico consideran necesario al estudiar la relación entre el desempeño de la economía, las normas jurídicas y el Poder Judicial.

La doctrina de la división de poderes es de larga tradición jurídica en México, esencial a la forma de gobierno republicana que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aquí no se aborda bajo la amplia perspectiva de la doctrina en el Derecho, sino desde una posición conceptual que consideramos estrictamente “funcionalista”.

Es importante reconocer que “En muchos países en desarrollo la supervisión legislativa y judicial del poder ejecutivo es débil...Un poder judicial independiente es vital para asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la Ley, y para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la constitución nacional.”²⁷⁵ Desde esta óptica lo que más interesa es su capacidad de supervisión y por ende de regulación, adecuada, como veremos después, a las necesidades de no obstaculizar las relaciones económicas o de no encarecer los costos de transacción que están relacionados con el fomento a la inversión privada, nacional y extranjera, y a crear un marco apropiado a la competitividad internacional. “Para prosperar, la economía de un país necesita que existan dispositivos institucionales que permitan resolver las controversias entre empresas, ciudadanos y gobiernos, aclarar las ambigüedades en las leyes y reglamentos y velar por su cumplimiento. Las sociedades han ideado una amplia gama de mecanismos oficiales

²⁷⁵ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; *Op. Cit.*, p.8.

y oficiosos para ello, pero el más importante es la judicatura.”²⁷⁶ Así, tres condiciones fundamentales se adjudican al Poder Judicial para cumplir adecuadamente su función: independencia, autoridad para aplicar las decisiones y una organización eficiente.

Desde otro ángulo del análisis, el de la certeza jurídica, el informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial consigna el criterio de que cuanto mayor es la separación de poderes, mayor será el número de instancias de control que habrá que salvar para cambiar cualquier compromiso basado en las normas; la separación de poderes aumenta la confianza en la estabilidad de éstas.²⁷⁷ “Aunque el poder judicial sea capaz de imponer el cumplimiento de las normas, la credibilidad del Estado sigue estando en peligro si la población apenas cree en la estabilidad de esas normas. El mecanismo constitucional clásico para restringir los cambios legislativos continuos es la separación horizontal y vertical de poderes.” Entendemos que estas expresiones no son de naturaleza jurídica, pero las retomamos para ejemplificar de manera más gráfica las relaciones entre poderes y entre diferentes esferas de gobierno. “El poder puede dividirse horizontalmente entre el poder judicial, el legislativo y el ejecutivo, y verticalmente entre las autoridades centrales y locales.”

²⁷⁸

Como criterio coincidente de otra institución, el BID, Enrique Iglesias, su Director, afirmó que “La majestad del Derecho, de la Ley o del fallo exige que el Derecho, y las instituciones que lo formulan o aplican, estén rodeados de la necesaria autoridad

²⁷⁶ *Ibid*, p.114

²⁷⁷ *Ibid*, p.115.

²⁷⁸ *Idem*.

y autonomía...”²⁷⁹ Y para reforzar la importancia de esta relación, retomamos el razonamiento hecho por Ibrahim Shihata para destacar el papel vinculatorio, pero no subordinado, del Derecho con la Economía: “Desde hace mucho tiempo se ha reconocido que la ley no solo constituye un reflejo de las fuerzas vigentes en una sociedad dada sino también es un instrumento potencial de cambio y de desarrollo progresivo”²⁸⁰ Análisis que continua con una oportuna diferenciación entre las leyes y los procedimientos que acota áreas de análisis y reformas “...un sistema jurídico consta no solo de normas aplicables sino también de procesos mediante los cuales se habrán de aplicar estas normas y de instituciones encargadas de dichos procesos.”²⁸¹ De esta manera se da la aproximación al planteamiento que relaciona el apoyo a programas para adecuar normas, instituciones y procedimientos como parte de los mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo.

En la lógica de la doctrina en la que concurren la necesidad económica y la tendencia del Derecho a ser innovador y su necesaria vigencia, podemos inscribir argumentación del autor en cita: “El sistema de tribunales y el poder judicial a veces siguen procedimientos prolongados que tienen como resultado demoras que no son razonables y en algunas oportunidades no logran hacer cumplir las sentencias. Puede ser que no exista ningún sistema de arbitraje comercial...Esta situación hace que las decisiones en materia de inversiones sean más difíciles y costosas para los inversionistas nacionales y extranjeros por igual.”²⁸² De esta manera se aprecia,

²⁷⁹ Iglesias V, Enrique, *derecho, justicia y desarrollo en América Latina en la década de los noventa*, Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1993, p.10.

²⁸⁰ Shihata, Ibrahim, *Op. Cit.*, p. 287.

²⁸¹ *Ibid*, p.288

²⁸² *Ibid*, p.289.

como acercamiento, la relación entre los costos de transacción de la escuela institucionalista que abordaré posteriormente y el entorno normativo e institucional.

En esta misma línea de exposición, Shihata afirma que "...no debe sorprender que las reformas económicas estructurales que se vienen llevando a cabo en muchos países en desarrollo impulsen a los gobiernos a abordar la reforma del sistema jurídico, inclusive del poder judicial, como complemento necesario de la reforma económica"²⁸³ Queda, pues establecida la relación vinculatoria a la que califica de complemento y que es reconocida como parte esencial del amplio marco de programas que apoyan los bancos multilaterales de desarrollo.

"Si bien la independencia del Poder Judicial constituye un elemento importante de un programa de reforma judicial, cabe recordar que dicha independencia no constituye un fin en sí misma, sino más bien un medio para lograr la meta de la imparcialidad del juez y de la equidad de los procedimientos judiciales."²⁸⁴ Hasta aquí son ya varios los objetivos de la reformas a que estamos haciendo referencia. Se trata no solo de "equilibrios" que contribuyen a perfeccionar los "controles" para permitir no solamente que opere la juridicidad, sino también para lograr "imparcialidad" y "equidad"; pero insistimos en que de manera simultánea interesa lo "expedito" de la justicia", de esta manera se cumplen tres objetivos esenciales a todo sistema jurídico: la equidad, la certeza jurídica y la aplicación expedita de las leyes.

Como asesor jurídico general del Banco Mundial --afirma Shihata--, no tuve dificultad en llegar a la conclusión de que la Institución puede responder favorablemente a la solicitud de ayuda de un país en el campo de la reforma jurídica, incluida

²⁸³ *Ibid*, p.290

²⁸⁴ *Ibid*, p.296.

la reforma judicial, si halla que es conveniente para el desarrollo económico del país y el éxito de la estrategia crediticia del Banco en ese país. “En forma coherente con esta opinión, reconociendo las limitaciones con las que se enfrentan varios de sus países prestatarios en la administración de la justicia y la pertinencia de este asunto a su desarrollo económico y social, en los últimos años el Banco Mundial ha respondido favorablemente a las solicitudes de los países de recibir asistencia financiera en este campo para la creación de un entorno conducente al desarrollo empresarial.”²⁸⁵.

Debe tenerse en cuenta, además, que “la disposición del Banco [Mundial] a cooperar en la reforma judicial y su participación en esta área desde 1990 está limitada por su Convenio Constitutivo...La facultad del Banco no es tan amplia como para abarcar cualquier reforma en los países miembros del Banco, sino que más bien está formulada en función del financiamiento de proyectos específicos para fines productivos. Aunque esta facultad ha sido interpretada de manera que abarque –en un amplio sentido de la palabra– la asistencia para el desarrollo económico no puede...ampliarse de tal modo que cubra cuestiones de reforma más amplias como las que son de naturaleza política definida o las que se apartan totalmente de la promoción de la inversión para fines productivos...el Banco no tiene tanta libertad en el área de la reforma judicial como...la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) que se ha dedicado por más de diez años a las actividades de reforma judicial...”²⁸⁶

Destaca para el tema que nos ocupa lo expresado en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el octavo aumento de recursos, en el que se precisa que el Banco puede ayudar a los gobiernos que así lo soliciten a llevar a cabo entre otras

²⁸⁵ *Ibid*, p.304.

²⁸⁶ *Ibid*, p.310.

tarefas, la de brindar su apoyo a los esfuerzos destinados a promover el fortalecimiento y la modernización del sistema judicial y apoyo a los parlamentos.²⁸⁷ Basta enunciar estos dos mandatos asumidos de conformidad al Octavo Aumento de Recursos, para confirmar la actividad que tiene el BID en la materia.

15.6. Descentralización fiscal y presupuestación.

Estos temas tienen estrecha relación con los programas tendientes a propiciar condiciones adecuadas a la inversión y al buen uso y aplicación de los recursos financieros. Interesa ahora destacar que también son materia de programas apoyados por la banca multilateral de crédito, en respaldo a los programas de ajuste comprometidos tanto con el FMI como con el Banco Mundial.

Para evitar introducir el tema de la descentralización fiscal en el no menos complejo de la democratización y sus posibles efectos en la presupuestación, se acota aquí a la relación entre descentralización y presupuestación. Empero, procede comentar que Chhibber Ajay establece una estrecha relación entre los procesos de democratización y de descentralización “En Latinoamérica, la descentralización del poder y del gasto, aparejados con la democratización, han transformado dramáticamente el panorama político...”²⁸⁸ Y ciertamente se da una relación que opera impulsando la descentralización. La posibilidad de incrementar los recursos en las esferas de gobierno estatal o municipal indudablemente contribuye a fortalecer a la autoridad “local”, aunque no necesariamente conduce a una mayor eficiencia en la captación de los recursos o en la asignación del gasto.

²⁸⁷ Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (numeral, 2.37).

²⁸⁸ Chhibber, Ajay, *The State in Changing World*, Finance & Development, World Bank, September, 1997

La descentralización fiscal y del proceso de presupuestación tienen como objetivo fundamental mejorar la “asignación” de los recursos, evitando a la vez que se genere déficit fiscal o que no exceda el nivel considerado como aceptable en los programas de ajuste estructural, a fin de estimular el crecimiento económico sin alterar el orden macroeconómico. “...la búsqueda de una asignación de recursos más eficiente constituye el ‘leitmotiv’ de la descentralización...”²⁸⁹ En el caso de México, mediante la suscripción de convenios con los gobiernos de los estados se ha puesto en práctica un amplio proceso de descentralización del gasto en áreas como la educación y el sector agropecuario, por citar dos de las que tienen mayor impacto social.

No obstante estar regidos por instrumentos normativos diferentes, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, ambos ordenamientos no son ajenos uno al otro, si lo que se busca es obtener ingresos suficientes para sufragar el gasto público, prioritariamente el social, a la vez que evitar la generación de déficit público o como apuntamos, que sea en la menor proporción posible. “Los procesos de descentralización fiscal y la búsqueda de eficiencia y equidad en el gasto social constituyen dos componentes particularmente cruciales del programa de reforma de América Latina”²⁹⁰. En México el énfasis está puesto en la descentralización del gasto más que en la descentralización fiscal. El esquema impositivo tiene fundamentación constitucional que asigna al Gobierno Federal las atribuciones para establecer determinados impuestos.

En el análisis sobre la descentralización fiscal contenido en el informe de 1994 relativo al progreso económico y social en América Latina, se considera que como

²⁸⁹ Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994; Descentralización Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1994, p. 179.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 179.

consecuencia de la corrección macroeconómica se presentan ahora tres preocupaciones relacionadas con la eficiencia económica, la equidad social y la gobernabilidad. De estas preocupaciones surgen procesos de reforma entre los que destacan la descentralización fiscal y política. En el primer caso el interés principal reside más en la eficiencia del gasto social que en su monto. En el segundo, figuran objetivos para lograr una asignación de recursos más eficiente, fortalecer la gobernabilidad y estimular la autoridad fiscal y política local.

Es evidente que el llamado federalismo fiscal no puede ser ajeno a las condiciones de desarrollo económico de un país y a la capacidad, incluso técnica, para recaudar ciertos impuestos. “Para el sector público, la descentralización significa identificar el nivel de gobierno que puede administrar con más eficacia los impuestos, los gastos, las transferencias, las reglamentaciones y otras funciones públicas”.²⁹¹ Finalmente es importante fijar la postura en el sentido de que es el gasto el que realmente refleja las prioridades de desarrollo económico y social.

El Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial, de 1997, refiere que “De un estudio reciente sobre veinte países de América Latina se desprende que un sistema de presupuestación más transparente y jerárquico podría dar por resultado una mayor austeridad...” y aconseja que “los países que tratan de mejorar su gestión fiscal global deben estudiar minuciosamente no solo sus balances, sino que también el medio institucional que define los incentivos del gasto.”²⁹²

“La descentralización está produciendo muchos beneficios en China, la India, gran parte de América Latina y muchos otros lugares del mundo. Este proceso puede elevar la calidad del sistema de gobierno y hacer posible una mejor representación

²⁹¹ *Idem.*

²⁹² Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *Op. Cit.* p 58.

de los intereses de las empresas y los ciudadanos....No obstante, hay que conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macroeconómica y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés.”²⁹³ La formulación del presupuesto tiene que ver también con su democratización y básicamente con la posibilidad de que los sectores destinatarios o interesados en la orientación del gasto participen en el diseño del presupuesto. Este debate está quedando cada vez más abierto en el caso de México, aún cuando se dé en el seno de la Cámara de Diputados.

En el contexto de los países de la región, se considera por el BID que “..están iniciando reformas tendientes a hacer más ágil y eficaz la administración pública; a fortalecer su capacidad para analizar, formular y aplicar las políticas económicas y sociales; a mejorar la política fiscal y presupuestaria, los sistemas impositivos y la administración tributaria; al establecimiento de facultades regulatorias más precisas como contrapartida de los procesos de privatización y de regulación en curso, y a reexaminar sus sistemas de seguridad social y su financiamiento. Estas preocupaciones no se refieren exclusivamente a los organismos económicos del gobierno, y ni siquiera tan solo al poder ejecutivo, sino que abarcan también otros poderes del Estado, cuya modernización debe marchar de la mano con la del gobierno, como el poder legislativo y el judicial.”²⁹⁴ Desde nuestro punto de vista, Iglesias compendia en este párrafo la relación entre los diversos procesos para determinar el monto de los ingresos fiscales y el gasto o destino de los recursos con la reforma del Estado, desde la perspectiva de un mayor equilibrio de poderes.

Mediante los préstamos en apoyo de reformas de política, el Banco Interamericano

²⁹³ *Ibid*, p.19.

²⁹⁴ Iglesias V, Enrique, *Op. Cit.*, p. 7.

de Desarrollo se ha convertido en un elemento importante de la reestructuración de las economías de la región, orientando dichos préstamos hacia el apoyo de programas de ajuste macroeconómico. La meta es alcanzar un crecimiento sustentable mediante reformas de política en los sectores productivos, en la política fiscal y monetaria, y en los mercados financieros. Casi todos estos préstamos están compuestos de recursos fungibles destinados a apoyar la balanza de pagos y los acuerdos de reducción de la deuda, aunque algunos préstamos híbridos combinan los créditos multisectoriales con los programas de inversión.²⁹⁵

Durante el Octavo Aumento General de Recursos, los préstamos en apoyo de reformas de políticas continuarán respaldando los programas de ajuste económico en aquellos países que todavía necesiten financiamiento de dicha naturaleza, pero se hará mayor hincapié en las reformas del sector público (impuestos, políticas presupuestarias y de gastos, fortalecimiento institucional y apoyo a gobiernos estatales, provinciales o departamentales)²⁹⁶

15.7. Disminución de la pobreza y desarrollo humano.

La disminución de la pobreza ha sido un objetivo tradicional de los bancos internacionales de desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha diferenciado los diversos grados o expresiones de la pobreza, de los cuales retomamos los dos más significativos por ser los niveles en que mayor atención se requiere en Latinoamérica: la pobreza absoluta y la relativa. “La pobreza absoluta se refiere a algún nivel absoluto de necesidad mínima, en tanto que la pobreza relativa se refiere al retraso con respecto a la mayoría del resto de la

²⁹⁵ Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, numeral, 2.51.

²⁹⁶ *Ibid*, numeral, 2.52.

comunidad.”²⁹⁷ Los programas crediticios de los Bancos han operado permanentemente en estos dos ámbitos.

Al mandato de los bancos de contribuir a la disminución de la pobreza se suma el de desarrollo humano, como un concepto que tiene relación no sólo con disponer de satisfactores básicos, sino además tener también posibilidades de desarrollo en diversos ámbitos de la vida como parte de una sociedad. “...independientemente del nivel de desarrollo, las tres opciones esenciales de la gente son vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. Pero el desarrollo humano no concluye ahí. Otras opciones, a las que muchas personas asignan un gran valor, van desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos”²⁹⁸ De esta manera, el combate a la pobreza relacionado con el desarrollo humano tiene que ver, prácticamente, con toda la amplia gama de aspiraciones del ser humano en lo individual o como parte de una sociedad.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la estrategia de reducción de la pobreza naturalmente diferirá de un país a otro, pero hay seis prioridades para la acción: 1) En todas partes el punto de partida consiste en potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas; 2) La igualdad de género es esencial para potenciar a la mujer y para erradicar la pobreza; 3) La reducción sostenida de la pobreza requiere el crecimiento en beneficio de los pobres en todos los países, y un crecimiento más rápido en los aproximadamente

²⁹⁷ Informe sobre Desarrollo Humano 1997, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa, 1997, Madrid, p.15.

²⁹⁸ *Ibid*, p.16

100 países en desarrollo y en transición cuyo crecimiento ha ido en declinación; 4) La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sólo si se gestiona más cuidadosamente y con más preocupación por la equidad mundial; 5) En todas esas esferas el Estado debe ofrecer la atmósfera propicia para el apoyo político de base amplia y alianzas para las políticas y los mercados en beneficio de los pobres; 6) Se necesita apoyo internacional especial para situaciones especiales a fin de reducir más rápidamente la deuda de los países más pobres, aumentar la parte que les corresponde en la ayuda y abrir los mercados agrícolas a sus exportaciones.²⁹⁹

El crecimiento en beneficio de los pobres tiene varios elementos clave: restauración del pleno empleo como gran prioridad de la política económica; reducción de la desigualdad y moderación de sus extremos; aceleración del crecimiento en los países pobres; medidas en beneficio de los pobres rurales; creación de una atmósfera propicia para la agricultura en pequeña escala, las microempresas y el sector no estructurado; fomento del progreso tecnológico; inversión de la declinación ambiental en las regiones marginales; y aceleración de la transición demográfica; educación y salud para todos; reducción de la pobreza en los países industrializados.

Desde los inicios de los noventas las evaluaciones de la pobreza y el Programa de Intervenciones Dirigidas del Banco Mundial han sido dos elementos clave. Las evaluaciones de la pobreza proveen de un detallado análisis de la pobreza en los países miembros, mientras el Programa es usado para canalizar los préstamos del Banco destinados a disminuir la pobreza.

La evaluación de los esfuerzos del Banco para ayudar a los gobiernos a reducir la pobreza debe ser considerada en la totalidad de los programas de asistencia del

²⁹⁹ *Ibid*, pp. 6-12.

Banco, incluyendo el trabajo analítico, la política de diálogo, asesoría y préstamos. La combinación apropiada de préstamo —entre programas macroeconómicos y sectoriales y entre préstamos dirigidos y no dirigidos— depende de los problemas específicos de pobreza hacia el interior de cada país y en el esfuerzo hecho por los países clientes y otros donadores. Desde que el Banco introdujo los análisis de pobreza en el año fiscal 1989, han sido preparados 94 análisis, cubriendo aproximadamente el 90% de la pobreza mundial. De estos, 22 fueron concluidos en el año fiscal 1996 y 10 en 1997.

Durante el año fiscal 1997, aproximadamente el 29% de los préstamos del Banco Mundial (BIRD e IDA) fueron para proyectos específicamente dirigidos a la pobreza. Para los países de la IDA estos préstamos fueron el 53% de los préstamos de inversión en 1997.³⁰⁰

Para el período del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo el programa de préstamos contempla como campos prioritarios para la actividad del Banco la reducción de la pobreza y equidad social, modernización e integración, y el medio ambiente. En 1996, 36.5% de los préstamos del BID y 30% de su importe se destinaron a actividades para combatir la pobreza.

El BID considera —según los mandatos derivados del Octavo Aumento General— que la índole de la pobreza y de la equidad social reclama una amplia variedad de actividades estrechamente relacionadas con la reforma social y la reducción de la pobreza. Esto incluye iniciativas en materia de educación, salud, saneamiento, nutrición, y soluciones habitacionales; en materia de desarrollo urbano y rural, creación de empleos, especialmente mediante los sectores de microempresas y

³⁰⁰ Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 1996 and 1997. The World Bank Group, Washington, D.C., 1997.

pequeñas empresas; medio ambiente y la modernización del Estado ³⁰¹ En relación a los destinatarios, el Banco apoyará a la región en tres ámbitos principales íntimamente relacionados entre sí: las necesidades de la familia, de la mujer y de la juventud; la salud y la nutrición; y la formación de capital humano.³⁰²

En el discurso pronunciado por James D. Wolfensohn, Presidente del Grupo del Banco Mundial, ante la Junta de Gobernadores en Hong Kong, China, consideró que el Banco Mundial debe ofrecer asistencia a todos los países necesitados, pero que “debe ser selectivo en la forma de utilizar los recursos. Hay una realidad ineludible: podremos sacar a más gente de la pobreza si concentramos nuestra asistencia en países con políticas acertadas que si la otorgamos sin tener en cuenta su actuación.” Planteamiento que es congruente con las políticas de condicionalidad ya expuestas en el involucramiento del Banco en programas de ajuste macroeconómico y sectorial. “Debemos ampliar nuestras perspectivas, ir más allá de los proyectos concretos financiados por donantes e interesarnos y concentrarnos en las estrategias nacionales de más amplio alcance emprendidas por los respectivos países, e incluso pasar a las estrategias regionales y a la reforma sistémica.” ³⁰³

No obstante la reconocida necesidad de que la reducción de la pobreza se considere labor de todos, en general se le asume como una responsabilidad del Estado en dos sentidos fundamentales: “Las políticas y programas públicos deben orientarse no solo a fomentar el crecimiento estimulado por el mercado sino también a asegurar la distribución de sus beneficios, particularmente mediante inversiones en servicios

³⁰¹ Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, numeral 2.13.

³⁰² *Ibid*, numeral 2.16

³⁰³ Wolfensohn, James D., El Desafío de la Inclusión, Discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores en Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997.

básicos de educación y salud. Además, deben proteger a la población contra la inseguridad material y personal.”³⁰⁴

Es en este tema de reducción a la pobreza donde se refleja nuevamente la orientación que se pretende dar al Estado. Un desarrollo sostenible capaz de reducir la pobreza, según el Informe sobre Desarrollo Mundial, constaría de cinco componentes esenciales “un ordenamiento jurídico básico; un entorno de políticas favorable, que incluya la estabilidad macroeconómica; inversión en las personas y la infraestructura; protección de los grupos vulnerables, y defensa del medio ambiente.” “Los mercados descansan sobre una base institucional.”³⁰⁵

En el ejercicio de 1997, 4,090 millones de dólares o sea alrededor del 29% para inversiones del Banco Mundial, se encauzó directamente a proyectos focalizados en la pobreza.³⁰⁶

A fines del ejercicio de 1997, el volumen de financiamiento acumulado del banco para fines de desarrollo humano sumó 41,900 millones de dólares, lo que convirtió al banco en la mayor fuente de financiamiento externo para programas de desarrollo humano en los países de ingreso bajo y mediano. En el ejercicio de 1997 los desembolsos totales para el sector sumaron 3,890 millones de dólares, un 45% más que en el ejercicio anterior.³⁰⁷

Respecto a la problemática del género, en el ejercicio de 1997 el Banco Mundial siguió empeñado en promover la igualdad entre los sexos y poner en práctica las

³⁰⁴ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *Op. Cit.*, p. 6.

³⁰⁵ *Ibid*, p 47.

³⁰⁶ Banco Mundial, Informe Anual 1997, Washington, D.C., p.14

³⁰⁷ *Ibid*, pp 18-19.

recomendaciones formuladas en la conferencia de las Naciones Unidas sobre la mujer, que se celebró en Beijing en septiembre de 1995. En términos generales, la problemática del género es abordada por el Banco Mundial mediante proyectos que involucran como actor principal a la mujer, proporcionándole capacitación, mejorando servicios públicos que le atañen directamente y propiciando su participación en la organización comunitaria y en las respectivas decisiones.³⁰⁸

15.8. Derechos humanos.

La pobreza humana constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales. Para fomentar el progreso social y elevar el nivel de vida dentro del concepto más amplio de libertad, el derecho humano internacional relativo a los derechos humanos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados y declaraciones, reconoce los derechos económicos y sociales con el objetivo de luchar contra la pobreza y sus consecuencias. Entre esos derechos se encuentran un nivel adecuado de vida, alimentos, vivienda, educación, salud, trabajo, seguridad social y una participación en los beneficios del progreso social.

El derecho internacional reconoce que muchos países no tienen los recursos para lograr algunos de esos derechos inmediatamente, pero los Estados están obligados a tomar medidas en el grado en que sus recursos lo permitan para hacer realidad en forma paulatina los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho internacional obliga además a la comunidad internacional a prestar asistencia a los países más pobres para hacer frente a sus problemas de recursos, y se han contraído

³⁰⁸ *Ibid*, p.25.

compromisos en conferencias de las Naciones Unidas con miras a aumentar la asistencia para el desarrollo, centrada en las prioridades del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

Aun cuando el tema de los derechos humanos no está explícitamente considerado entre lo que podríamos llamar la agenda de mandatos de los bancos multilaterales, sí es uno de los temas de la mayor prioridad en la agenda internacional; ello es así, puesto que entre otras muchas consecuencias jurídicas está dando lugar a la internacionalización de la justicia. Los derechos humanos en sus cada vez más compleja variedad y expresión, no pueden quedar sujetos únicamente en su validez y posibilidades de reclamarse a las alternativas de la jurisdicción interna de un país.

Héctor Gros Espiell se refiere a este fenómeno como la “creciente proyección interna del derecho internacional”. Considera que es uno de los más destacados y determinantes de la realidad jurídica y política actual que marca una transformación esencial del derecho internacional clásico en el derecho internacional contemporáneo. Porque en el Derecho Internacional clásico -- afirma-- lo esencial era regular las relaciones entre los Estados en la paz y en la guerra. Solamente por excepción, en algún caso particularísimo, se pensaba en normas internacionales dirigidas a ser aplicadas en el interior de los Estados.³⁰⁹

Esto ha cambiado totalmente. Hoy un altísimo porcentaje de las convenciones internacionales que se firman se refiere a materias que implican necesariamente la aplicación interna del derecho internacional. Todo lo relativo a las convenciones de derecho internacional humanitario, todo lo referente a los tratados de derechos humanos, todo lo referente al nuevo enfoque de la criminalidad internacional, todo lo

³⁰⁹ Gros Espiell, Héctor, *Aspectos internacionales de la justicia*, Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993, p 196

vinculado con la integración económica en sus muy diversos aspectos o elementos, son cuestiones que aparejan la aplicación interna de los tratados, es decir, del derecho internacional. De aquí... surge la primera causa de la internacionalización de la justicia. La segunda causa de la internacionalización de la justicia está constituida por los procesos de integración económica y sus consecuencias jurídicas”.³¹⁰

“En cierta medida, las restricciones extraterritoriales e internacionales pueden subsanar la incapacidad de las instituciones nacionales para imponer el cumplimiento de las normas o para indicar de modo creíble que las normas se mantendrán razonablemente estables con el tiempo. Una posibilidad es recurrir a las decisiones judiciales extraterritoriales para reforzar el sistema judicial del país.”³¹¹

Bastaría hacer un somero repaso de los instrumentos internacionales que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reagrupa bajo este tema, para apreciar la variedad de materias que están estrechamente vinculadas a los derechos humanos: Carta de las Naciones Unidas; Carta Internacional de Derechos Humanos; derecho de libre determinación; prevención de la discriminación; derechos de la mujer; derechos del niño; esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas; los derechos humanos en la administración de la justicia; libertad de información; libertad de asociación; empleo, matrimonio y familia, bienestar, progreso y desarrollo social; derecho a disfrutar de la cultura; nacionalidad, apatridia, asilo y refugiados; crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluso el genocidio; Ley humanitaria, etc. Prácticamente toda aquella materia que directamente puede afectar al ser humano es tema que atañe a

³¹⁰ *Ibid*, p. 196

³¹¹ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; *El Estado en un mundo en transformación.*, Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 115-116.

los derechos humanos. El Capítulo de Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está expresado en lo esencial, en cada uno de los temas o subtemas, en algún instrumento que implica compromiso internacional.

El Informe sobre Desarrollo Social del PNUD consigna como principales convenciones de derechos humanos: derechos económicos, sociales y culturales 1966; derechos civiles y políticos, 1966; eliminación de la discriminación contra la mujer, 1979; y, derechos del niño, 1989. Por lo anteriormente expuesto, resulta evidente que son muchos más los temas materia de instrumentos internacionales que se relacionan con el tema de derechos humanos.

“Los derechos humanos son una materia en la cual coexisten la jurisdicción interna y la jurisdicción internacional. Sin embargo, en una época no tan lejana, como puede ser 1950, se sostenía todavía que el tema de los derechos humanos era un tema de la jurisdicción interna, del dominio reservado, cosa que hoy, incluso en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, se considera como un absurdo jurídico y una afirmación políticamente obsoleta.”³¹²

En coincidencia con esa postura, recientemente el gobierno de México anunció la disposición de México a formar parte y someterse a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, condicionada a la aprobación por parte del Senado de la República.

Retomando el tema de la relación de los bancos internacionales de desarrollo con los derechos humanos, es pertinente referir la postura del Banco Mundial el cual considera que su papel es promover el desarrollo económico de sus países miem-

³¹² Gros Espiell, Héctor, *Op. Cit.*, p.197

bros. En este sentido contribuye a crear un ambiente para que los individuos puedan gozar todos sus derechos humanos. El Banco no es --reconocen sus documentos-- un gobierno supranacional ni tiene poderes generales o mandato ilimitado para impulsar, a través de incentivos y sanciones, la promoción de democracia y reformas políticas. “Liberación de la pobreza” es una libertad básica, necesaria para un total disfrute de otros derechos humanos. Así, reiteramos la afirmación de que estas instituciones enfocan su contribución a los derechos humanos desde una perspectiva de eliminación de la pobreza. Dicho de otra manera: sólo pueden intervenir y de hecho lo hacen, de manera indirecta, a través de presiones económicas implícitas en sus préstamos.

15.9. Medio ambiente.

Se reconoce desde hace tiempo que la contaminación es una externalidad negativa (Se habla de *externalidades o efectos externos* cuando las acciones de una persona o de una empresa perjudican o benefician a otros sin que esa persona o empresa pague o reciba indemnización. Las hay negativas y positivas). Sin una u otra forma de protección reguladora, el medio ambiente puede convertirse en víctima de prácticas comerciales nocivas.³¹³ Incluso en países con instituciones sólidas la reglamentación ambiental es una tarea sumamente difícil.

Intimamente relacionado con la visión de unicidad implícita en la concepción mundial contemporánea, el cuidado del medio ambiente se ha tornado en tema prioritario que afecta sin distinción a países industrializados, en desarrollo o subdesarrollados. La presencia destacada en los programas de crédito de las instituciones internacionales de desarrollo permite aseverar que la presión y la

³¹³ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *Op. Cit.*, p.76.

cooperación internacionales para que cada país establezca normas e instituciones de protección ambiental, la constituye, al igual que a los derechos humanos, en un ámbito normativo que rebasa el concepto de jurisdicción interna para abordar cada vez más el problema desde una dimensión o jurisdicción más propia del derecho internacional; ciertamente no ha adquirido el mismo rango de importancia e internacionalidad que se confiere a los derechos humanos, pero no dista mucho para serlo, habida cuenta de que es una problemática a estudiar y atender con criterios científicos que no se relacionan con fronteras entre países, menos aún el efecto nocivo de la degradación ambiental.

El Banco Mundial está actuando ampliamente en materia de promoción de programas para protección del medio ambiente. En su informe sobre tópicos que están relacionados con el desarrollo el Banco aborda el medio ambiente desde cuatro temas clave: cambio climático, desarrollo ambientalmente sustentable, Facilidad Global Ambiental y nuevas ideas en regulación de la contaminación.

En 1992 las actividades del Banco para impulsar el desarrollo ecológicamente sostenible representaban apenas una pequeña parte de sus operaciones crediticias. Actualmente el Banco promueve la sostenibilidad en el plano ecológico con una cartera que comprende programas de inversión encaminados a reducir la contaminación, proteger los ecosistemas y crear capacidad para la gestión ambiental. En 1986 el Banco Mundial otorgó financiamiento para programas ambientales por un monto de 30 millones de dólares; en 1997 el monto de sus financiamientos ascendió a 11 mil 600 millones de dólares.³¹⁴

³¹⁴ Banco Mundial, Informe Anual 1997, *Op. Cit.*, p 28

En colaboración con la CFI y el FMAM, el banco ha establecido fondos privados de capital de riesgo para financiar inversiones en actividades relacionadas con la biodiversidad y la energía renovable. El programa del Instituto de Desarrollo Económico del Banco sobre temas ambientales contribuye a la integración de las consideraciones ecológicas en todos los aspectos del proceso de desarrollo mediante la capacitación de los responsables de las políticas en las esferas de biodiversidad, cambio climático, medio ambiente costero y marino, contaminación en zonas urbanas y en el sector industrial, actividades de reasentamiento y de rehabilitación, y aspectos ambientales del desarrollo agrícola sostenible.

El Banco Mundial comparte la responsabilidad de implementar actividades de Facilidades Ambientales Globales con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y con el Programa Ambiental de las Naciones Unidas. El Banco Mundial tiene el papel primario de asegurar el desarrollo y administración de proyectos de inversión. Este también contribuye a movilizar recursos del sector privado de manera que sean consistentes con los objetivos de facilidad ambiental global y con las estrategias nacionales de desarrollo sustentable. El Banco es también el depositario de los fondos del fideicomiso.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es un mecanismo de financiamiento que otorga donaciones y concede fondos en condiciones concesionarias a los países receptores para llevar a cabo proyectos y actividades destinadas a la protección del medio ambiente mundial. El Banco Mundial es el depositario del nuevo fondo fiduciario del FMAM.

De manera subrayada el tema de medio ambiente está considerado entre los mandatos del Octavo Aumento de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. En los últimos diez años ha aumentado sustancialmente el reconocimiento del

alcance y gravedad de los problemas ambientales que enfrenta Latinoamérica. Igual ha ocurrido con la noción de que la pobreza contribuye a agravar muchos de esos problemas, tanto en el ámbito urbano como en el medio rural. Durante el período de la Octava Reposición, el BID "...asegurará que sus lineamientos en materia de medio ambiente se extiendan a fin de abarcar los posibles efectos ambientales en otras actividades, tales como agricultura, transporte, manejo de cuencas hidrográficas, actividades extractivas y minería. También continuará actualizando sus directrices internas y fortalecerá los programas de capacitación de su personal."³¹⁵

El BID prestará apoyo a los países miembros prestatarios en los siguientes aspectos:

- a) Fortalecimiento del marco legal y reglamentario del medio ambiente;
- b) fortalecimiento de las instituciones ambientales;
- c) mejoramiento de la calidad ambiental de las operaciones financiadas por el Banco;
- d) promoción de la conservación y uso eficiente de la energía en los proyectos del Banco:
 - i) La elaboración de planes de desarrollo energético integrado de mínimo costo que, teniendo en cuenta la realidad económica de cada país, incluyan medidas factibles y disponibles de manejo de la oferta y la demanda;
 - ii) la promoción del uso eficiente de la energía en los sectores energético, industrial y del transporte y,
 - iii) la formulación y ejecución de programas regionales de integración energética;
- e) mejoramiento del medio ambiente urbano;
- f) administración de los recursos naturales:
 - i) la definición y adopción de prácticas agrícolas sustentables adaptadas a la realidad de la región y,
 - ii) la asistencia a los países prestatarios para el desarrollo de fuente y sistemas viables de agua dulce, mediante varias iniciativas;
 - iii) manejo sustentable de los recursos forestales;
 - iv) la continuación de la búsqueda de oportunidades para apoyar la conservación de la diversidad biológica, involucrando a las comunidades locales;
 - v) conservación y

³¹⁵ Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, numeral, 2.43.

administración de los recursos marinos de la región; vi) atención prestada a las consecuencias ambientales de las actividades extractivas, en especial al control de la contaminación y la restauración de las zonas degradadas; g) reasentamiento; h) información; i) información factual y técnica sobre su repercusión ambiental; ii) el Banco espera que al preparar la evaluación ambiental de proyectos cuya repercusión en este aspecto sea importante; i) educación y capacitación ambientales.³¹⁶

Durante 1997 el BID aprobó trece préstamos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, principalmente para saneamiento urbano, servicios de agua potable y control de la contaminación de cuencas hidrográficas, por un total de ochocientos treinta y dos millones de dólares. El proceso de diálogo y programación del Banco con países prestatarios se ha concentrado en asuntos fundamentales de política y manejo ambiental. En el mismo año se aplicaron los nuevos procedimientos de revisión ambiental de proyectos del Banco. Los procedimientos nuevos definen el alcance del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, que abarca 1) la promoción de marcos regulatorios y administrativos adecuados para el medio ambiente y los recursos naturales, 2) la adopción de medidas de protección, manejo, mitigación y mejora del medio ambiente, 3) asuntos relacionados con los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, 4) asuntos relacionados con reasentamientos involuntarios, 5) requisitos en materia de consultas, 6) consideraciones de género, y 7) asuntos relacionados con el impacto social y la sostenibilidad.³¹⁷

Entre los créditos concedidos por el BID a México en 1997 se encuentra el de cuatro millones de dólares en capital del FOMIN para el Fondo de Inversiones para pequeñas empresas en el sector ambiental. El proyecto consiste en una inversión en

³¹⁶ *Ibid*, numeral, 2.44.

³¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1997, Washington, D.C., pp. 24-25.

un servicio especial del Fondo Ambiental Norteamericano (NAEF), un fondo de capital de riesgo establecido en 1993 en México para financiar compañías que trabajan en el sector ambiental. Los fondos de contrapartida provendrán de recursos de Nacional Financiera y del Fondo de Cooperación Económica a Ultramar, (OECF) del Japón.³¹⁸

16. Una perspectiva teórica de los nuevos mandatos de la banca internacional de desarrollo.

La revisión de los mandatos actuales, compartidos por la banca multilateral de desarrollo, permite observar dos cuestiones de la mayor relevancia: La complejidad del papel del Estado y la variedad de temas que se relacionan como materia de las políticas públicas, a grado de orientar a una redefinición del papel mismo del Estado.

Lo más trascendente para este trabajo es la relación que se establece entre las instituciones financieras en estudio y los gobiernos de los países prestatarios, su influencia programática y aplicación de lineamientos derivados de políticas de condicionalidad explícitamente negociadas o implícitas en los diálogos de política que realizan los bancos internacionales de desarrollo con sus prestatarios en temas sectoriales.

Vistas individualmente podrían quedar como políticas específicas, pero si las analizamos en su conjunto, con criterio integrador o interrelacionadas, advertiremos que está presente un concepto del papel del Estado, que si bien como expresamos no es del todo nuevo como doctrina económica y política, ahora más que antes se está convirtiendo en realidades jurídicas y económicas, que parten de una visión expresada en instrumentos internacionales y en una temática propia de la agenda

³¹⁸ *Ibid*, p. 66.

internacional. Afirmamos, pues, que la nueva visión del Estado está siendo promovida desde el ámbito internacional, a la luz de conceptos como la globalización de los mercados.

Presenciamos un fenómeno de amplias y variadas consecuencias en el que la especificidad temática y conceptual de las ciencias del Derecho y de la Economía ceden espacios discursivos, se interrelacionan y mutuamente se influyen, para dar lugar a la convergencia temática e ideológica de las propuestas económicas, con fundamento en las reformas legales, en la adecuación y creación de nuevas instituciones y en el replanteamiento del papel que se le atribuye al Estado.

Tiempo ha que la Economía ha dejado de ser tema único de economistas y el Derecho campo exclusivo de juristas; la evidencia empírica y la realidad actual hacen de sus objetos de estudio un campo común de análisis y propuestas, no solo por necesidad interdisciplinaria, sino por conclusión de procesos analíticos que han conducido a destacados economistas a encontrar la esencia de sus propuestas en el ámbito temático otrora exclusivo de juristas; dicho de manera más enfática, algunas soluciones económicas están ahora en el campo de las normas jurídicas.

Lo novedoso no es su interrelación, sino la convergencia en algo más que la complementariedad: las instituciones es el campo común para la viabilidad de la propuesta económica, según la escuela del “institucionalismo económico”.

En la mayoría de las economías modernas la función reguladora del gobierno es en la actualidad más amplia y compleja, abarcando campos como el medio ambiente y el sector financiero, además de otros más tradicionales, como los monopolios ³¹⁹
“...las reformas del mercado y del Estado, tales como la privatización, la desregula-

³¹⁹ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *Op. Cit.*, p.30.

ción, la apertura comercial, y liberalización financiera no son *per se* políticas que permitan asegurar eficiencia y equidad. Al contrario, en muchas ocasiones estas políticas generan resultados económica y socialmente indeseables. En este sentido, esas reformas serán insuficientes, si no se acompañan de cambios institucionales que sean capaces de ofrecer repuesta a los problemas, para los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes o francamente inadecuadas.”³²⁰

Sería inaceptable pretender reducir toda la interpretación de la realidad actual a una sola doctrina económica o jurídica, pero como instrumento analítico, el ejercicio de identificar los temas y enfoques convergentes resulta útil para ubicar el pensamiento predominante; los mandatos de los bancos no sólo no podían ser ajenos a ese concepto que permea desde el ámbito internacional, sino que en buena medida han contribuido a su formulación, difusión, objetivación jurídica y aplicación.

16.1. El papel del Estado como tema eje.

Es difícil dudar o poner en tela de juicio la modificación del papel del Estado a fin de siglo y su consecuente transformación, empero la percepción de esa transformación lleva por diferentes rumbos o para decirlo de otra manera, tiene diferentes finalidades. “Hace cincuenta años... pensábamos que el desarrollo era algo patrocinado y promovido por el Estado. Consideramos que el Estado sigue siendo muy importante en el proceso de desarrollo, pero de forma muy diferente, ahora es más bien un socio, un facilitador y no un catalizador, tanto para el desarrollo del mercado como para el desarrollo social.”³²¹ Llama la atención el tratamiento que da Ajay

³²⁰ Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía; una introducción al neoinstitucionalismo económico*, versión preliminar, Facultad de Economía, UNAM, México, 1998, p3.

³²¹ Chhibber, Ajay, *El Estado en un mundo en transformación*, Memoria del Seminario Internacional sobre Estrategias Económicas para el nuevo milenio: Globalización con justicia social, Fundación Colosio, A.C., México, 1997, p 28

Chhibber al Estado como “socio, un facilitador y no un catalizador”. Discrepamos en lo fundamental si por ello se entiende únicamente un implementador de políticas sin capacidad de influirlas e incluso de inducir las.

A lo largo de la historia --refiere el informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial-- “...ha habido enormes cambios en la forma de concebir el papel del Estado. Durante gran parte de este siglo, la sociedad ha exigido de los gobiernos una intervención mayor --mucho mayor, en algunos casos. Sin embargo, en el curso de los últimos quince años el péndulo ha oscilado nuevamente, obligando al mundo entero a considerar la función de los gobiernos desde distintas perspectivas, a veces contradictorias. Acontecimientos como el final de la guerra fría y el colapso de los sistemas de economía dirigida, la crisis fiscal del Estado del bienestar, los éxitos espectaculares de algunos países de Asia Oriental en el camino hacia el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y la crítica situación de partes de Africa y en otros lugares en los que el sistema estatal ha fracasado, han venido a poner en tela de juicio los conceptos vigentes acerca del lugar del Estado en el mundo y de su posible contribución al bienestar humano.”³²²

“Hasta bien entrado nuestro siglo, la dimensión del Estado en todo el mundo siguió siendo reducida, si se compara con lo que ahora es habitual. El punto de inflexión se produjo como resultado de una serie de acontecimientos trascendentales posteriores a la primera guerra mundial. El primero de ellos fue la Revolución Rusa de 1917, que llevó a la abolición casi total de la propiedad privada y confió al Estado el control de toda la actividad económica a través de la planificación centralizada. El segundo, la Gran Depresión de los años treinta, causó en el mundo no comunista una

³²² Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *Op. Cit.*, p.19.

catástrofe económica de tal magnitud que impulsó a los gobiernos a experimentar políticas anticíclicas para restablecer la actividad económica. El tercero, desencadenado por la segunda guerra mundial, fue la rápida disolución de los imperios coloniales europeos. Ese cambio geopolítico --unido al clamor a favor de seguros sociales en los países industriales-- abrió la puerta a cincuenta años de debate sobre la conveniencia de ampliar la intervención estatal.

“El paradigma de la posguerra se concretó en torno a tres principios básicos, que lograron un acuerdo amplio, por no decir universal, y se mantuvieron en gran parte intactos hasta la primera crisis del petróleo de 1973. El primero era la obligación de ayudar a quienes sufrieran una privación transitoria de ingresos u otras desgracias; el segundo, la superioridad de la economía mixta, que a menudo significaba la nacionalización de una serie de industrias estratégicas; el tercero, la necesidad de una política macroeconómica coordinada, ya que el mercado no podía conseguir por sí solo unos resultados macroeconómicos estables y coherentes con los objetivos individuales. Con el tiempo, se reconocieron explícitamente los objetivos de la política macroeconómica: el pleno empleo, la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos. Así pues, el Estado asumió nuevas funciones y amplió las que ya tenía. Para mediados del siglo, las instituciones públicas tenían que ocuparse no solo de ofrecer más obras de infraestructura y servicios públicos, sino también de prestar un apoyo mucho más amplio a los sectores de la educación y la atención de salud. En los 35 años transcurridos entre 1960 y 1995, el tamaño del sector público de los países industriales se duplicó, pudiendo atribuirse gran parte de la expansión a los incrementos de las transferencias y las subvenciones.”³²³

“En el decenio de 1960 la participación estatal impregnaba ya prácticamente todos

³²³ *Ibid*, pp. 23-24.

los aspectos de la economía, fijando precios y, cada vez más, regulando los mercados: el laboral, el de cambios y el financiero. Llegados los años sesenta, los costos de esta estrategia empezaron a volverse en su contra... El colapso de la Unión Soviética —que ya para entonces había dejado de ser un modelo atractivo— fue el golpe de gracia de la era del desarrollo. De repente, el fracaso del sector público, incluida la quiebra de las empresas estatales, se hacía patente en todas partes. Los gobiernos empezaron a adoptar políticas encaminadas a reducir el ámbito de la participación pública en la economía. Se contuvo la intervención estatal en la producción, los precios y el comercio. En amplios sectores del mundo en desarrollo empezaron a arraigar estrategias en armonía con el mercado. El péndulo había oscilado desde el modelo de desarrollo dirigido de los años sesenta y setenta hasta el Estado minimalista de los ochenta.”³²⁴

Esta resumida historia del Estado en el presente siglo establece una lógica de transformación a partir de una *ratio* económica. La transformación del papel del Estado y con ello del Estado mismo, se asume como una consecuencia de realidades económicas de alcance internacional.

“El mundo está cambiando, y con él cambian también nuestras ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social.”³²⁵ Se trata de una adecuación funcional del Estado, que trae implícito el redimensionamiento de sus estructuras.

“Es un hecho cada vez más aceptado la necesidad de un Estado eficaz —no uno de dimensiones mínimas— como condición fundamental para el desarrollo económico y social, pero más como socio y promotor que como director. Los Estados deben

³²⁴ *Ibid*, p.26.

³²⁵ *Ibid*, p.1.

funcionar como complemento de los mercados, no en lugar de estos.”³²⁶ El concepto “eficaz” queda asimilado a una relación equilibrada entre capacidad y objetivos, con lo cual el paradigma del Estado minimalista se relativiza, sobre todo si tomamos en cuenta el papel determinante que ha desempeñado el Estado en economías de Oriente, en las que su capacidad promocional fue decisiva. “La conclusión es que el Estado es capaz de responder a los desafíos que se le presentan, pero solo si, primero, se limita a hacer aquello de que es realmente capaz y, luego, se esfuerza, mediante una revitalización de las instituciones públicas, por hacer más cosas en forma competente.”³²⁷

En general, es aceptado que la justificación económica de la intervención del Estado surge de las disfunciones del mercado.³²⁸ “Si nos detenemos a considerar la forma en que las fuerzas sociales y económicas mundiales han modificado nuestra concepción del Estado, resulta evidente que a éste se le atribuye todavía un papel bien definido en el suministro de bienes públicos que promueven el desarrollo económico y social. Además, las disfunciones del mercado siguen aportando argumentos económicos de peso para la intervención estatal.”³²⁹ No obstante la desregulación, privatización, normatividad para impulsar el mercado y apertura comercial, en fin toda aquella norma que compromete los términos en que venía participando el Estado en la economía, existe la convicción de que su papel como promotor de la equidad económica y social, esto es la redistribución de los beneficios de una economía, puede lograrse a través de mecanismos redistributivos

³²⁶ *Ibid*, p.20.

³²⁷ *Ibid*, p.21

³²⁸ *Ibid*, p 28

³²⁹ *Ibid*, p.27.

contenidos en la captación de ingresos y en el presupuesto, básicamente. “La equidad sigue siendo también un objetivo fundamental del Estado. ... con unas políticas de educación básica y atención de la salud adecuadamente formuladas se puede reducir la pobreza y acrecentar la equidad al tiempo que se promueve el crecimiento económico. El descuido de esos aspectos sociales fundamentales del desarrollo puede ser fatal.”³³⁰

La necesidad de cambiar estrategias económicas y de ampliar la participación del sector privado en la economía, con la consecuente reducción de la participación del Estado como productor o dueño de medios de producción de bienes y servicios, no es suficiente razón para considerar agotada su capacidad o para desacreditar toda su contribución al desarrollo. Estamos en presencia de cambios sustantivos en lo comercial, pero sigue siendo el Estado el responsable principal de promover la distribución de riqueza y de generar infraestructura productiva; pero más aún, el verdadero cambio está por darse en la funcionalidad de sus instituciones, no porque estén ausentes o no existan, sino por la búsqueda de una mayor eficiencia y legalidad en todas sus acciones. “... los Estados han contribuido en forma decisiva a estimular progresos duraderos proporcionando infraestructura, seguridad y condiciones macroeconómicas estables... se observa que el Estado puede mejorar los resultados del proceso de desarrollo de las siguientes maneras: creando un entorno macroeconómico y microeconómico que ofrezca los incentivos apropiados para una actividad económica eficiente; estableciendo una infraestructura institucional -- derechos de propiedad, paz, orden público y sistema normativo-- que alienten una inversión eficiente a largo plazo; y, asegurando la prestación de los servicios básicos

³³⁰ *Ibid*, p.29.

de educación y atención de la salud y la infraestructura física necesaria para la actividad económica, y protegiendo el medio ambiente.”³³¹

Habíamos afirmado ya que “... el problema de la reforma del Estado no se detiene en las fronteras nacionales. En un mundo cada vez más interdependiente, las acciones de un país tienen con frecuencia repercusiones para sus vecinos y para el resto del mundo. Y cada vez está más extendida la opinión de que algunos bienes y servicios públicos solo pueden obtenerse mediante la cooperación internacional. Por ello, el fortalecimiento de la capacidad del Estado supone la creación de vínculos e instituciones más eficaces, tanto en el plano internacional como en el interno.”³³² Luego entonces es pertinente reafirmar que el concepto de cooperación internacional está vigente y sí en cambio no debe dejársele como instrumento de mercado. Existen países que por su nivel de desarrollo tan precario no podrán avanzar significativamente si no es con apoyo de la comunidad internacional.

“Estos asuntos sobre las capacidades institucionales, son sumamente importantes no solamente debido al crecimiento económico sino, también, por las variables sociales, la justicia social.”³³³ “El mensaje principal que podemos extraer... es que el fundamento...no solo tiene que ver con la cuestión económica, sino con las cuestiones sociales, institucionales, la forma en que los países operan dentro de este entorno global, que es una realidad, es necesario que puedan ofrecer crecimiento económico y justicia social...”³³⁴ Finalmente, queda como planteamiento que la reforma del Estado es institucional y por ende, eminentemente jurídica; sus objetivos varían y se multiplican si los observamos individualmente, pero existen elementos

³³¹ *Ibid*, pp. 35-36.

³³² *Ibid*, p.149

³³³ Chhibber, Ajay, *Op. Cit.*, p. 33

³³⁴ *Ibid*, p. 40

que les dan identificación y cohesión; desde el contexto internacional se está promoviendo un nuevo “paradigma” de Estado, pero paradójicamente, salvo los factores que lo hacen funcionar más acorde con las necesidades del mercado, sus responsabilidades redistributivas y de equidad siguen siendo esencialmente las mismas. En síntesis, no estamos frente a un nuevo Estado, sino frente a uno que se considera debe ser más eficiente.

El concepto de paradigma habría que trasladarlo al ámbito internacional, es decir, se trata de un paradigma internacionalizado con la globalización. No obstante que en el discurso internacional reformador del Estado se reconocen las diferencias propias de cada país, incluidas las de grado de desarrollo, varios programas de los organismos financieros internacionales están orientados hacia patrones de desarrollo afines.

16.2. El institucionalismo económico como una perspectiva analítica de los actuales mandatos.

“Los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un nuevo crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo,...sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, diseñar las nuevas políticas económicas, y encarar el entorno internacional.”³³⁵ Esta propuesta que parece obvia, no tendría relevancia jurídica si no fuera porque el enfoque económico se hace depender no sólo de las reformas que lo impulsan y fundamentan legalmente, sino del hecho de que son las instituciones en el sentido orgánico y normativo la razón misma de la propuesta.

³³⁵ Ayala Espino, *Op. Cit.*, p.1

Esto nos explica en parte por qué la “reforma del Estado” se ha convertido en un marco conceptual que incluye gran parte de las reformas constitucionales que se promueven ante el Congreso. La razón económica explícita o subyacente se vincula con todos los temas. “El Estado no solo es el árbitro de las reglas; con su actividad económica moldea el entorno de la actividad comercial y del resto de la economía. Para bien o para mal, el Estado marca la pauta.”³³⁶

Por otra parte, existe una especie de condicionalidad internacional que determina el sentido de las reformas que enfáticamente se hacen versar sobre el Estado y sus funciones. “...el Estado desempeña también una función esencial en el establecimiento del entorno institucional general en el que actúan los agentes económicos, es decir, en la creación de la estructura de incentivos a los que estos responden. La capacidad de funcionamiento del sector privado dependerá en medida crítica de la confiabilidad y eficiencia de instituciones como las encargadas de aplicar las leyes y proteger los derechos de propiedad.”³³⁷ El “entorno” es un concepto de suyo tan amplio, que con él se relacionan la mayoría de los temas. Así entonces, parámetros como “eficiencia”, “confiabilidad” y “entorno” nos llevan a apreciaciones cualitativas que son de difícil conceptualización jurídica.

Al analizar los temas que consideramos parte de la agenda internacional y que son también mandatos para los bancos internacionales de desarrollo, encontramos que salvo excepción, la mayoría tiene como características que inciden en la actuación del Estado, son de interés internacional y requieren reformas al marco normativo o transformación de las instituciones relacionadas con su aplicación.

³³⁶ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; *Op. Cit.*, p.34.

³³⁷ *Ibid.*, p.37.

Por ello se recurre al análisis comparativo entre niveles de desarrollo de los países e incluso se acepta el peso de factores culturales como limitante al cambio que se promueve en función del paradigma de Estado predominante en el ámbito internacional, esto es de un Estado facilitador del desarrollo del mercado y por ende de la economía “Aunque la normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico”.³³⁸

Aunque es verdad que observamos alguna convergencia entre las principales naciones industriales que comercian entre sí, una característica abrumadora del último milenio dice que hemos evolucionado hacia religiones y sociedades radicalmente diferentes en lo étnico, cultural, político y económico --afirma Douglas North-, y que la brecha entre naciones ricas y pobres, entre naciones desarrolladas y no desarrolladas, es hoy día tan ancha como nunca antes y quizá aún más ancha que nunca. ¿Qué explica la divergencia? Y quizá igualmente importante, ¿qué condiciones producen divergencias o bien convergencias?³³⁹ “La respuesta se centra en la diferencia entre instituciones y organismos, de modo que la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional. Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay

³³⁸ North, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica y Economía Contemporánea, México, 1995, p.17

³³⁹ *Idem.*

en una sociedad. Las organizaciones u organismos creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones.”³⁴⁰

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que la sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.”³⁴¹ Al cambio actual en los países en desarrollo se le asume como reforma del Estado, y éste tiene cambios institucionales que son en realidad cambios normativos, además de las transformaciones orgánicas, también con necesaria fundamentación legal.

La moraleja más importante que puede destacarse --concluye North-- es que el marco institucional desempeña una función importante en el rendimiento de una economía.”³⁴² ¿No es acaso esta una razón que reiteradamente se expresa en el discurso de reforma jurídico-económico actual? Los organismos financieros internacionales de desarrollo comparten mandatos y consecuentemente un discurso que enfatiza la reforma del Estado en sus diferentes vertientes, siempre con una *ratio* económica explícita o no, a partir de un paradigma funcional del Estado.

Pero la realidad social con sus motivaciones es mucho más amplia y compleja que la motivación económica, en la que a fuerza de repetir su discurso termina por adquirir

³⁴⁰ *Ibid*, pp.18-19

³⁴¹ *Ibid*, p.13.

³⁴² *Ibid*, p. 95

pretensiones deterministas y a veces reduccionistas, por eso compartimos la visión más amplia, sin abandonar las tesis de North, que contextualiza la tesis del institucionalismo en la realidad de las cultura.

CONCLUSIONES

1. Subjetividad y personalidad jurídica de los bancos internacionales de desarrollo en el Derecho Internacional Público.

Un sujeto de derecho es el destinatario de las normas de un orden jurídico con capacidad para asumir obligaciones y reclamar derechos ante los demás sujetos de ese mismo orden que le concede tal calidad.

La personalidad y por ende la capacidad de acción de los organismos internacionales tiene fundamentos distintos de aquéllos por los cuales se reconoce la personalidad jurídica de los Estados, y se limita en todo caso a los poderes estipulados en su carta constitutiva.

La fuente de la subjetividad internacional y de la personalidad jurídica de los organismos sujetos de Derecho Internacional Público, como organizaciones intergubernamentales, es la convención multilateral que los constituye y les establece sus propios órganos de gobierno; lo que reafirma que adquieren una personalidad jurídica diferente a la de los Estados miembros; tienen derechos y deberes, y objetivos propios.

En consecuencia, los elementos constitutivos de un organismo internacional son de variada naturaleza y complementarios, y se podrían clasificar en tres grupos: los fundamentales para su existencia; los orgánicos; y, los necesarios en su relación con cada Estado para el cumplimiento de sus fines.

2. *Los convenios constitutivos de los organismos financieros internacionales tienen naturaleza jurídica de Tratado.*

Los convenios constitutivos de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Interamericano de Desarrollo, tienen naturaleza jurídica de Tratado, a partir del cual se constituyen en sujetos de Derecho Internacional Público, con personalidad jurídica objetiva que se manifiesta en la posibilidad de establecer relaciones con otros organismos internacionales.

Considerando que se trata de compromisos suscritos por el Gobierno de México con organismos internacionales, naturaleza que le es propia a las instituciones financieras internacionales de desarrollo como el BIRF y BID, y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Tratados, la obligatoriedad de los convenios constitutivos tiene la jerarquía a que se refiere el Artículo 133 Constitucional.

3. *Los bancos internacionales de desarrollo son especializados.*

La especialidad es correlativa a la finalidad de los organismos financieros internacionales sujetos de Derecho Internacional Público. Todos tienen una especialización de origen, puesto que los instrumentos constitutivos precisan siempre su objeto, con lo cual también se delimita el alcance de su personalidad jurídica. Esta es una de las características de la naturaleza de los organismos internacionales a los cuales los Gobiernos participantes en su creación les asignan funciones en el plano internacional.

4. Fundamentos de la vinculación normativa y funcional del FMI, BIRF y BID, y sus respectivas filiales, en un sistema financiero internacional.

La interrelación operativa de los organismos financieros internacionales -entre los que consideramos al Fondo Monetario Internacional, al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo- constituye un poderoso elemento que contribuye a conformar un sistema que si bien no siempre tiene expresión orgánica como tal, sí se manifiesta a través de normas y políticas crediticias y de administración basadas en la membresía, consulta y cuasiaprobación por parte del FMI. El carácter de “sistema” se finca en las normas y políticas concurrentes y vinculatorias del FMI y de las instituciones crediticias internacionales de desarrollo, incluidas sus filiales.

Las filiales del BIRF y del BID son un medio para impulsar políticas que pretenden orientar la economía conforme a los objetivos originales propuestos en Bretton Woods de apoyo al sector privado y salvar por estos conductos los obstáculos derivados de la insuficiencia del financiamiento intergubernamental y las exigencias de garantía, para que el crédito fluya con mayor direccionalidad hacia los proyectos privados evitando, en la medida de lo posible, la intervención de los gobiernos como usuarios y garantes del crédito internacional.

Las políticas de vinculación entre estos organismos financieros internacionales tienen una base normativa que parte de la obligación de compartir la membresía, esto es, los países miembros de las filiales deben serlo también del BIRF y a la vez del Fondo.

La vinculación del Fondo Monetario Internacional con el Banco y sus filiales se amplía hacia la banca privada internacional, a partir del ejercicio de la función fijada al Banco para coordinar los préstamos que otorgue o garantice.

5. La actuación del Fondo Monetario Internacional sí afecta a países no miembros y en razón de la vinculación funcional con los bancos internacionales de desarrollo, también influye en sus políticas crediticias.

A partir de las normas constitutivas del Fondo Monetario Internacional en las que establece compromisos de los Estados miembros para acatar disposiciones del Fondo o imponer restricciones a transacciones cambiarias o a prácticas comerciales que contravengan lo dispuesto por su Convenio Constitutivo. Las disposiciones tienen un carácter obligatorio "directo" para los países miembros e indirecto para los países no miembros.

6. La membresía y el poder de votación en los bancos internacionales de desarrollo tienen fundamentos normativos similares y se rigen por los mismos principios.

El poder de votación dentro del sistema financiero al que aludimos tiene similar aplicación al interior de cada una de las instituciones que lo integran. Es un mecanismo dependiente de las suscripciones hechas por cada país y, en consecuencia, relacionadas con su capacidad económica para transferir recursos a la banca de desarrollo internacional. La relación entre suscripciones y poder de voto ha dado lugar a críticas sobre la forma en que se toman las decisiones en estos organismos internacionales, esto es, en el FMI y en el Banco Mundial y sus Filiales. El sistema de votación en los órganos de administración -voto ponderado, según el monto de

cuotas pagadas y recursos aportados al Banco- es similar en estos organismos internacionales financieros, de acuerdo a sus convenios constitutivos.

7. Las inmunidades y privilegios de los bancos internacionales de desarrollo son funcionales y de alcance diferente a las diplomáticas.

Al establecer su personalidad jurídica, los convenios constitutivos les otorgan inmunidades y privilegios, respectivamente, fundados doctrinalmente en la teoría funcional.

8. Los enfoques y perspectivas de los bancos internacionales de desarrollo son convenidos en sus órganos de gobierno por los países miembros y son coherentes con las del sistema financiero internacional.

El enfoque y perspectivas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo son coincidentes con la orientación económica que apoya el Fondo Monetario Internacional y, en consecuencia, se constituyen en políticas compartidas por estos organismos que identificamos como un sistema financiero internacional. Desde su creación el Banco Interamericano de Desarrollo persiguió objetivos de política económica en la orientación del crédito y canalización de capitales internacionales, similares a los del BIRF en el ámbito regional.

La creación de filiales del BID tiene como propósito reforzar y agilizar la práctica de políticas crediticias coherentes con las aplicadas en todo el sistema financiero, a fin de impulsar el crecimiento y mayor participación de la iniciativa privada en los países de la región.

9. El Banco Interamericano de Desarrollo es regional únicamente en lo referente al destino de sus créditos, más no en su membresía.

El Banco Interamericano de Desarrollo, no obstante su carácter regional, es propiedad también de países extrarregionales. Esta característica permite afirmar que el BID es un banco regional estrictamente en lo que se refiere al destino de sus créditos, no así en cuanto a su conformación, suscripciones y poder de voto de sus miembros.

El que los miembros fundadores del BID y los que se adhirieron después sean únicamente países representados a través de sus respectivos Gobiernos, le da carácter intergubernamental. Por lo que atañe al ámbito geográfico de sus operaciones conforme a lo expresado en su Convenio Constitutivo, se trata de un organismo regional en lo referente al destino de sus recursos.

Una muestra clara de que el carácter regional del BID es cada vez más relativa en los hechos, es que los países extrarregionales miembros del banco están influyendo decisivamente en la orientación y prioridades de los créditos del banco en los países de la región. Se están imponiendo criterios y políticas de interés “global”, pero que aún no son percibidas del todo como prioritarias en el desarrollo de la región.

10. Los convenios constitutivos y las leyes orgánicas de las instituciones autorizadas para contratar crédito externo, son también regulatorios.

Se considera por algunos estudiosos del Derecho Internacional Público, que existen tres categorías de normas en materia de deuda externa: las que regulan de manera expresa y directa (artículo 73 Constitucional, fracción VIII); las que regulan de

manera indirecta, (Ley General de Deuda Pública, Ley Orgánica del Banco de México, Ley de Obras Públicas, Legislación Monetaria y Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos). Por nuestra parte consideramos que tratándose de financiamiento externo, específicamente el contratado con los organismos financieros internacionales de desarrollo, debemos atenernos, además, a lo dispuesto en: los convenios constitutivos de los organismos financieros internacionales; a las bases de operación con dichos organismos internacionales aprobadas por el Poder Legislativo y a las leyes orgánicas de las instituciones autorizadas para contratar o intervenir en la contratación del crédito externo con calidad de agentes financieros.

11. Si se cumple con el dispositivo constitucional para la aprobación de créditos externos de deuda pública.

Desde nuestro punto de vista el procedimiento de aprobación de créditos externos de deuda pública cumple en sus diversas etapas con los objetivos de supervisión que el Artículo 73 Constitucional en su fracción VIII confirió como facultad exclusiva al Congreso, a efecto de establecer un control constitucional del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en materia de endeudamiento externo.

La fórmula que contiene el Artículo 73, fracción VIII, no es quizá la más apropiada en su forma para los requerimientos de una economía tan dinámica y a la vez interrelacionada con los flujos de capital internacionales; de ahí que sin abandonar el espíritu de vigilancia y a la vez de equilibrio entre Poderes, en este caso del Legislativo respecto del Ejecutivo Federal, sería recomendable considerar la reforma constitucional para hacer plenamente concordantes las disposiciones en la materia con la realidad prevaleciente.

La autorización para contratar el crédito proporcionado a México por los Estados Unidos de América, a principios de 1995, es el ejemplo más reciente de aprobación por parte del Poder Legislativo Federal, con apego estricto a lo dispuesto en la Constitución.

12. La banca internacional de desarrollo genera deuda externa pública y privada.

El concepto de deuda externa es, de suyo, de gran amplitud y contenido en virtud de comprender una gran variedad de operaciones susceptibles de originar obligaciones en el ámbito del Derecho Internacional Público. De ahí que el incumplimiento requiere diversos tratamientos, según sea la naturaleza y contenido de las operaciones, y la personalidad jurídica de los contratantes.

En general, la clasificación de las deudas en el ámbito internacional parte de la personalidad de los contratantes. Al respecto por deuda externa de un país se entiende las obligaciones financieras de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, contraídas con organismos internacionales, instituciones o particulares extranjeros.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, clasifica la deuda externa en los siguientes términos: a) deuda pública externa: obligación de un deudor público, incluido el gobierno nacional, una subdivisión política, una agencia de cualquiera de ellos, y de cuerpos públicos autónomos; b) deuda privada externa con garantía pública: obligaciones de un deudor privado cuyo repago está garantizado por una entidad pública, y c) deuda privada externa no garantizada: obligaciones de un deudor privado que no están garantizadas. De esta manera los deudores pueden ser

los Estados, sus organismos, sus empresas, las sociedades mercantiles, e incluso personas físicas.

En el caso de México, la posibilidad de contraer deuda pública externa está limitada a lo dispuesto por el artículo 73 constitucional, fracción VIII, y por la Ley General de Deuda Pública. Tratándose de los créditos provenientes de instituciones financieras internacionales, como es el caso del BIRF y del BID, es procedente la alternativa de la contratación privada directa dada la tendencia de estas instituciones a apoyar empresas privadas, siempre y cuando no sea exigible garantía gubernamental que la convertiría en deuda externa pública.

13. Para romper las limitantes de la economía para sostener su crecimiento se optó por seguir la estrategia de apertura comercial.

Habiéndose agotado las estrategias de impulso a la economía con mercado cerrado e inversión pública como principal impulsora, apoyada en endeudamiento público externo, se optó por abrir la economía al comercio exterior. Este cambio de estrategia estuvo motivado por las limitaciones apuntadas y por los compromisos que se asumieron con el FMI, que a su vez continuaron siendo materia de condicionalidad del Banco Mundial.

14. El Plan Baker involucró de manera más directa al Banco Mundial en temas macroeconómicos.

Fueron diversos los programas de ajuste y cartas de intención, pero uno de los planes más influyentes en lo que serían los nuevos mandatos del Banco Mundial, fue el Plan Baker en 1985, que antecedió al Plan Brady de 1989. A partir de él se planteó de manera más directa el involucramiento del Banco Mundial en la consecución de metas que estaban referidas al tratamiento de la deuda externa y a

cuestiones de cambio estructural, con elementos condicionantes que caracterizaron a los “préstamos con base política” como se les conoció en lo sucesivo. Los temas medulares de las reformas propuestas (apertura comercial; apertura a la inversión extranjera privada; desmantelamiento de las regulaciones de los mercados financieros y de los sistemas de controles cambiarios; reformas en los sistemas fiscales; transferencia al sector privado de las empresas públicas y reducción del gasto gubernamental, entre otros) pasaron a formar parte de los mandatos del Banco Mundial y del BID.

15. El crecimiento del crédito privado en el mercado internacional redujo la participación proporcional de los bancos internacionales de desarrollo.

El creciente incremento de los montos de crédito provenientes de fuentes privadas redujo la participación de la banca multilateral de desarrollo. La importancia y el mayor impacto de la actuación de la banca multilateral de desarrollo no es ya por los recursos que proporciona, avala o facilita en el mercado de capitales internacional, ejerciendo la función de catalizadora del crédito internacional, sino por el impulso a reformas legales que está promoviendo en los países receptores de créditos internacionales.

16. El enfoque de los mandatos de la banca internacional de desarrollo se orientó a programas de ajuste estructural y sectorial.

Los gobiernos miembros del Banco Mundial le asignaron el papel principal en el manejo de la crisis de la deuda, problema que viene preocupando desde 1982. A partir de entonces se manifestó su influencia junto con la del BID en los programas de ajuste y cambio estructural, en estrecha coordinación con el Fondo Monetario

Internacional. El Banco desvió su enfoque sobre la pobreza hacia lo que se conoció como estrategia balanceada, es decir, crecimiento económico más rápido combinado con medidas pragmáticas para reducir la pobreza absoluta. Esto significaba un mayor hincapié en las economías de mercado libre, presión para privatizar empresas del sector público y fomento de políticas que obrarían como incentivos para que los bancos comerciales cooperasen en la reestructuración de la deuda y acrecentaran significativamente sus flujos de capital. Por su parte, en la década de los noventa el BID se abocó, junto con el Banco Mundial, a la tarea de promover y apoyar los cambios estructurales en los países de la región. En el informe sobre el Octavo Aumento de Recursos se destacan temas como el de la modernización del Estado (reforma fiscal, judicial y legislativa) e infraestructura, energía y transporte. El tema de la mujer se plantea vinculado al de la juventud y a los grupos indígenas. Estos son los mandatos recientes derivados del compromiso asumido por la institución ante los países miembros.

17. Los mandatos de los bancos internacionales de desarrollo están relacionados con temas de la nueva agenda internacional.

Entre la agenda internacional y los mandatos de los bancos hay convergencias y puntos de reforzamiento condicionado. No se trata de que los bancos hagan suya la agenda internacional, lo cual queda fuera de sus posibilidades y objetivos, pero sí están actuando sistemáticamente en áreas de la nueva agenda. La razón, se sostiene en este trabajo, es consolidar las condiciones para que opere con mayor facilidad y estímulos la economía de mercado.

18. El tema central es el papel del Estado.

El análisis correlacionado de los temas que exponemos como mandatos de los bancos internacionales de desarrollo o por su vinculación con el ambiente que propician, tienen como común denominador el papel que se espera debe tener el Estado en el entorno de una economía más claramente orientada hacia el mercado y en un ambiente internacional de globalización.

Se trata de una revisión funcional que está impulsada desde el ámbito económico y que tiene explicación parcial en la escuela del “institucionalismo económico”.

BIBLIOGRAFIA

- América Latina Tras una Década de Reformas, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997.
- Arroyo Couturier, Gabriela, La Membresía de México en el Régimen Internacional de Deuda Externa, 1982-1988, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1990.
- Ayala Espino, José, Instituciones y Economía; una introducción al neoinstitucionalismo económico, versión preliminar, Facultad de Economía, UNAM, México, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1997, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Objetivos y Actividades. Washington D. C., Estados Unidos de América, 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario: Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1993.
- Banco Mundial, Informe Anual 1997, Washington, D.C.
- Banco Mundial. Normas y Operaciones, Grupo del Banco Mundial, Washington, 1974.
- Barragán Barragán, José. Algunas consideraciones sobre los principios constitucionales que regulan la deuda externa. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Aspectos de la Deuda Externa.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Año V, N° 13, enero-abril de 1990, México, 1990.

- Belair M, Claude. Contrato Internacional, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- Boletín Tercer Mundo Económico, tendencia & análisis, No. 104, diciembre de 1997.
- Broches, Aron. International Legal Aspects of the Operations of the World Bank, Recueil des Cours, 1959, Academie de Droit International, III, Tome 98, A. W. Sijthoff, Leyde (Pays-Bas).1960.
- Broide, Julio. Banco Interamericano de Desarrollo; sus antecedentes y creación. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1961.
- Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al artículo 117, Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus constituciones, Tomo XI, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.
- Carreau, Dominique. "El sistema monetario internacional y su derecho", trad. Miguel Villoro Toranzo, México, Jurídica No. 16 (1984).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1996, México, 1996.
- Corporación Interamericana de Inversiones. CII Informe Anual 1994, Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- Correa, Eugenia, Los mercados financieros y la crisis en América Latina, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1992.
- Corte Internacional de Justicia. Informe 174, 1949.
- Chávez Ramírez, Paulina Irma, Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1992-1994, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México y la Benemérita Universi-

- dad Autónoma de Puebla, México, 1996.
- Chhibber, Ajay, *The State in Changing World, Finance & Development*, World Bank, September, 1997.
- Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones, Tomos VIII y XII Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, LV Legislatura, México, 1994.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, 10 de octubre de 1945.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, 19 de diciembre de 1994.
- Díaz Müller, Luis. Deuda externa y derecho internacional: las “deudas odiosas”, la Carta Tate y otros misterios. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Aspectos de la Deuda Externa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Año V, N° 13, enero-abril de 1990, México, 1990.
- Díaz, Luis Miguel. *Instrumentos administrativos fundamentales de organizaciones internacionales*, México, UNAM, Tomos I y II, 1980.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., y Universidad Nacional Autónoma de México, VIII Edición, México, 1995.
- Economía y Legislación, Gran Comisión de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México 1996.
- El Financiero, Sección Finanzas, “Mayor democracia y estímulos a la IP”, miércoles 13 de abril de 1994.

- El Financiero. Sección Finanzas, "Ineludible Cambiar Radicalmente al FMI y BM; 'Ineptos y Arcaicos'", martes 12 de julio de 1994.
- El Fondo Multilateral de Inversiones. Hacia el fortalecimiento del sector privado en América Latina y el Caribe, Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- Feinberg, Richard E., y colaboradores, La actividad del Banco Mundial en el período de tránsito hacia un nuevo mundo, Overseas Development Council, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1992.
- Finance & Development, June, 1997.
- Fondo Monetario Internacional. Estatutos y Reglamento, Washington, D. C., 1979.
- Friedman, Wolfgang. La Nueva Estructura del Derecho Internacional, Editorial Trillas, México, 1967.
- García Mendieta, Carmen. Solidaridad de Obligaciones, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- García Moreno, Víctor Carlos. Arbitraje Internacional, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- Glosario de Términos Más Usuales en la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Gold, Joseph. Aspectos Legales de la Reforma Monetaria Internacional, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1979.
- Gold, Joseph. Condicionabilidad, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, serie de folletos Núm. 31-S, 1979.

- Gold, Joseph. El Fondo Monetario Internacional y el Derecho Internacional, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, serie folletos Núm. 4-S, 1967.
- Gold, Joseph. El Fondo Monetario Internacional y los países no miembros; algunos efectos jurídicos, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, serie folletos Núm. 7-S, 1968.
- Gold, Joseph. Los Derechos Especiales de Giro; su carácter y uso, segunda edición, Washington D. C., Fondo Monetario Internacional, serie folletos Núm. 13-S, 1972.
- Gold, Joseph. Mayorías de Votos en el Fondo, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., serie folletos Núm. 20-S, 1977.
- Gold, Joseph. México y la evolución de las prácticas del Fondo Monetario Internacional, México, El Foro, octava época, No. 4, 1988.
- Green, Rosario, Lecciones de la Deuda Externa de México, de 1973 a 1997; de abundancias y escaseces, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Herrera, Felipe. Discursos pronunciados por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Undécima Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores, celebrada en la ciudad de Punta del Este, Uruguay, del 20 al 24 de abril de 1970; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1970.
- Hirsch, Joachim, curso de Globalización, Capital y Teoría del Estado, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Informe sobre Desarrollo Humano 1997, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997.
- Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997; El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington, D.C.

- La Dimensión Humana de la Economía; autobiografías, Editorial Jus, México, 1995.
- León, José Luis, México y el mundo del futuro; cinco posibles escenarios, La política Exterior de México: Enfoques para su análisis, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997.
- LEY SOBRE CELEBRACION DE TRATADOS, Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de enero de 1992.
- Loaeza, Soledad, compendiadora, La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual, El Colegio de México, México, 1994.
- Lusting, Nora, México: Hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Memoria del Seminario Internacional sobre Estrategias Económicas para el Nuevo Milenio: Globalización con justicia social, Fundación Colosio, A.C., 1997.
- Miaja de la Muela, Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público, Madrid, Ediciones Atlas, 1960.
- Monaco, Riccardo. Los Sujetos de Derecho Internacional, Cours général de droit international public, Recueil des Cours, 1968, III, Tome 125, 1970.
- Moyano Bonilla, César y Loretta Ortiz Ahlf. La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H: Estudios de Derecho Internacional Público, Núm. 21, México, 1994
- North, Douglas C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica y Economía Contemporánea, México, 1995.

- Nussbaum, Artur. *Derecho Monetario Nacional e Internacional; estudio comparado en el linde del derecho y de la economía.* trad. y notas de Alberto D. Schoo, Buenos Aires, Ediciones Arrayú, 1954.
- Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria,* Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Osakwe, Chris. *Contemporary Soviet Doctrine on the Juridical Nature of Universal International Organizations,* *American Journal of International Law,* July 1971, Vol. 65, No. 3 Published by the American Society International Law.
- Patricio y Miranda Adaliz Oyarzún, *Los Sujetos de Derecho Internacional Público,* Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 1967.
- Payer, Cheryl. *The World Bank; A Critical Analysis,* Monthly Review Press, New York, 1982.
- Plan Nacional de Desarrollo, *Informe de Ejecución 1997,* Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, 1998.
- Progreso Económico y Social en América Latina, *Informe 1994,* tema especial: *Descentralización Fiscal,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1994.
- Poverty Reduction and the World Bank: *Progress in Fiscal 1996 and 1997.* The World Bank Group, Washington, D.C., 1997.
- Rosseau, Charles. *Derecho Internacional Público,* Ariel, Barcelona, 1966.
- Salmon, Jean. *Le Role des Organisations Internationales en Matière de Prêts et D'emprunts;* Publié sous les auspices de La Dotation Carnegie Pour La Paix Internationale, Londres, Stevens & Sons Limited, 1958.
- Sfériadès, M. *Recueil des Cours,* Tome 41, Académie de Droit International. 1930, Tomo 34, A. W. Sijthoff, Leyde (Pays-Bas).

- Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público; 6ª Ed., Porrúa, México, 1974.
- Silard, Stephen A. Aspectos jurídicos del financiamiento del desarrollo en el decenio de 1980: la función del Fondo Monetario Internacional, México, Jurídica No. 16 (1984).
- Siotto Pintor, Manfredi. Les Sujets du Droit International Autres que les États, Recueil des Cours, 1932, III, Tome 41, Académie de Droit International. A. W. Sijthoff, Leyde (Pays-Bas).
- Sorensen, Max, Compilador. Manual de Derecho Internacional Público, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Terán Mata, Juan Manuel. Filosofía del Derecho, Porrúa, México, 1971.
- The World Bank, Annual Report 1993, Washington, D. C, 1993.
- Vázquez Pando, Fernando Alejandro. “Panorama de la diversidad de relaciones jurídicas en el problema de la deuda externa, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Aspectos de la Deuda Externa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Año V, N° 13, enero-abril de 1990, México, 1990.
- Vázquez Pando, Fernando Alejandro. El Fondo Monetario Internacional; El sistema monetario internacional y el derecho monetario internacional, México, Escuela Libre de Derecho Miguel Angel Porrúa, Colección Varia Jurídica, 1991.
- Weil, Prosper. Derecho Internacional Económico: ¿Mito o Realidad?, Estudios de Derecho Económico Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977
- Wolfensohn, James D., El Desafío de la Inclusión, Discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores en Hong Kong, China, 23 de septiembre de 1997.
- World Bank, Social Dimensions of Adjustment; World Bank Experience, 1980-1993., Report No. 14476, 1995.