



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales

Antoni Pigrau Solé



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial 4.0. Espanya de Creative Commons**.

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial 4.0. España de Creative Commons**.

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0. Spain License**.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Tesis presentada para aspirar al título de Doctor por

ANTONI PIGRAU i SOLÉ

realizada bajo la dirección de la
Profesora, Dra. Victoria ABELLÁN
HONRUBIA, Catedrática de Derecho
Internacional de la Universidad de
Barcelona.

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700499980

Barcelona, febrero de 1989

a") El procedimiento de votación.

El proceso formal de toma de decisiones viene caracterizado tanto en el FMI como en el BIRD, por el sistema del voto ponderado. La representación ponderada significa utilizar determinadas técnicas según las cuales, en palabras de DRAGO, "la compétence juridique des Etats au sein des organisations internationales est proportionnée à leurs responsabilités internationales et au rôle que chacun d'eux joue dans chaque organisation"⁷⁴ o , en los términos de SENF MANNO, "giving adequate influence in decision making to countries which carry the greater responsibility and can in large measure control the implementation of decisions".⁷⁵ Comporta la selección de uno o más índices que determinen la importancia de cada Estado, la aplicación de esos índices a los Estados Miembros y la determinación, como consecuencia, del lugar de cada Estado en la organización de que se trate. El acuerdo en la elección de los criterios adecuados a cada organización es más sencillo, como ha señalado JENKS "in an organisation the functions of which are sufficiently circumscribed and well defined";⁷⁶ por ello - considera - se mantiene fundamentalmente en organizaciones con fines específicos.⁷⁷

En las instituciones de Bretton Woods, el indicador elegido es el de la cuantía de las cuotas de capital suscritas por cada país, cuotas a su vez dependientes de una primera ponderación, como ya se ha indicado.

Cada Estado dispone, tanto en el FMI como en el BIRF, de 250 votos, más uno por cada 100.000 dólares de cuota. En palabras de A.W.HOOKE, en referencia al FMI aunque la reflexión es válida para el BIRF,

"The basic allotment is intended to recognize the sovereign equality of states and strengthen the voting position of the economically smaller members. The variable allotment is designed to recognize differences in subscriptions and to protect the interests and ensure the cooperation of those members that account for the greater part

of international trade and financial transactions."⁷⁸

Para FOCSANEANU, sin embargo, el voto ponderado en función de las aportaciones económicas a la Organización "distingue les banques intergouvernementales des autres organisations internationales et constitue une dérogation au principe de l'égalité des Etats."⁷⁹

Al hecho de que la igualdad instaurada como base de las instituciones de Bretton Woods - al igual que en el caso del GATT, en la esfera comercial- es un concepto meramente formal, que facilita el dominio de los más poderosos, hay que añadir, por tanto, como señala PELLET que ni siquiera ese formal criterio igualitario se mantiene cuando ya no sirve a los intereses de los países desarrollados, como es el caso de los procedimientos de adopción de decisiones.⁸⁰

Algunas cifras bastarán para apreciar los resultados de este sistema. En el Fondo, los Estados Unidos poseían en 1946, un 31,14% de los votos totales,⁸¹ lo que le hace beneficiario de un efectivo derecho de veto ante todas las decisiones que requieren las cuatro quintas partes de los votos. Añadiendo el 15,83% correspondiente al Reino Unido y el 5,67% de Francia, alcanzaban un 52,64% de los votos y por tanto la mayoría absoluta, sobre un total de 40 miembros. En los años 1959 y 1965 se procede a revisiones generales de las cuotas, de un 50 y un 25 por ciento respectivamente, junto con revisiones *ad hoc* para un pequeño grupo de Estados, entre ellos algunos países en desarrollo altamente dependientes de sus ingresos por exportación de productos básicos.⁸² Pero ello no redundaba en una mejora de la posición de los países en desarrollo en su conjunto.

Los Estados Unidos poseen, en 1971, en relación con la Junta de Gobernadores y con los Directores Ejecutivos de un número de votos de 67.250, sobre un total de 314.028, que supone el 21,42%. Si añadimos los votos de los otros cuatro Miembros con mayor cuota - Alemania federal, Reino Unido, Francia y Japón - las cifras ascienden a 139.250 votos y al 44,35%. Basta sumar los votos de Italia y Canadá para

sobrepasar el 50%, la mayoría ordinariamente exigida, según el Artículo XII, § 5 (d). De esta manera 7 países disponen de mayor número de votos que los 110 restantes. El país en desarrollo con mayor número de votos es la India, con 9.650 votos, lo que supone un 3,07% del total. Le siguen China (5.750 y 1,83%), Argentina y Brasil (los dos 4.650 y 1,48%).³³

Con ocasión de la primera enmienda a los Estatutos del FMI, se modifica, entre otras disposiciones la mayoría necesaria para tomar ciertas decisiones importantes, pasando de un 80% a un 85%, lo que permite ampliar a la Comunidad Económica Europea de los Seis, que dispone en ese momento del 16,5% de los votos, la posibilidad de bloquear decisiones, beneficio que sólo los Estados Unidos podían disfrutar por sí mismos (un 21,8 % en ese momento). En ese momento también los países en desarrollo, considerados en su conjunto disponen de la posibilidad de bloquear las decisiones sometidas a la nueva mayoría.³⁴

El número de Directores Ejecutivos del FMI pasa de 12 en el convenio original a 16 en 1952, y a 20 en 1968, como consecuencia del ingreso de nuevos Miembros en la Organización. De ellos 5 son elegidos por los cinco países con cuota más alta, es decir: Estados Unidos, Reino Unido, Rep. Federal de Alemania, Francia y Japón. Los 15 restantes son elegidos por grupos de Estados. En el año 1971, 9 de esos 20 Directores eran elegidos por países en desarrollo y la suma de sus votos era de 91.720, es decir, un 29,92% del total.³⁵

En el grupo del Banco Mundial, la asignación de votos se realiza con arreglo a los siguientes criterios: 250 votos, más uno por cada 100.000 dólares de capital suscrito en el BIRF, 500 votos más uno por cada 5.000 dólares en la AIF, y 250 votos más uno por cada 1.000 dólares en la CFI.

Los países desarrollados de economía de mercado disponen así de un 70,6% de los votos en el BIRF, en 1947; de un 65,3% en 1965 y de un 61,7% en 1975.³⁶

En la CFI los países desarrollados disponen, en 1971, del 67,56 % de los votos.²⁷

En el caso de la AIF y a pesar de los correctivos establecidos en la asignación de votos, los países suministradores de capital, es decir los más desarrollados, disponen, en 1971, del 64,02 % de los votos, de los que un 25,14 % pertenecen a Estados Unidos.²⁸

El número de Directores Ejecutivos del Grupo del Banco Mundial pasa de 12 en el convenio original a 14 en 1952, y a 20 en 1968, como consecuencia del ingreso de nuevos Miembros en la Organización. De ellos 5 son elegidos por los cinco países con cuota más alta, es decir: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, República Federal de Alemania e India. Los 15 restantes son elegidos por grupos de Estados. En el año 1971, 10 de esos 20 Directores eran nacionales de países en desarrollo.²⁹

El mecanismo del voto ponderado asegura pues a los países que aportan una cuota mayor a estas instituciones el control de las decisiones formales y lo hace de una manera directa y absoluta. En relación con el FMI, J. MARQUEZ asume que

"the international monetary game should not be an even one, that the industrial heavy-weights should, by common agreement, give a handicap to the developing featherweights. The international monetary game concerns everybody, but the players are not equal size."³⁰

Pero, añade:

"I also think that the objective criteria for the establishment of the voting power of Fund members ... do not take sufficiently into account the special privileges that the developing countries should receive in the international monetary game."³¹

b") El personal del FMI y del Grupo del Banco Mundial.

El Director Gerente del FMI es tradicionalmente un europeo: el belga Camille GUTT entre 1946 y 1951, el sueco Ivar ROOTH entre 1951 y 1956, el también sueco Per JACOBSSON

entre 1956 y 1963 y el francés Pierre-Paul SCHWEITZER desde 1963 y cuyo mandato terminaría en 1973.²²

A la inversa en Bretton Woods se estableció que el Presidente del Banco Mundial sería en todo caso un norteamericano. Los primeros han sido Eugene MEYER (1946-1946), John McCLOY (1947-1949), Eugene R. BLACK (1949-63), George D. WOOD (1963-1968), y Robert McNAMARA, que desde 1968 permanecería en el cargo hasta 1981.²³

El Fondo Monetario Internacional no recibe grandes presiones para observar el principio de distribución geográfica equitativa en la elección de sus funcionarios. Para S. STRANGE,

"Although the formal obligation is there, the need of a mainly operational organization to maintain at least a minimum standard of professional competence has led to a predominance in its senior rank of Americans, Europeans, and white Commonwealth nationals."²⁴

De modo que, en 1968, sobre un total de 54 altos funcionarios del FMI, 23 eran nacionales de los Estados Unidos; 44 lo eran del conjunto de países desarrollados y tan sólo 10 lo eran de países en desarrollo: 7 asiáticos, 1 africano y 2 latinoamericanos.²⁵

Sobre el talante de dichos funcionarios escribe S. STRANGE:

"As civil servants with a concrete job to do, the staff shows a high standard of responsibility, integrity, and impartiality. Because they are drawn, as a rule, from central banks and national civil services, however, they are more used to carrying out political directives than they are to initiating policy measures in response to changes in the world outside."²⁶

Tampoco en el Grupo del Banco Mundial se respeta el criterio del reparto geográfico equitativo.²⁷ El personal del Banco Mundial y la AIF, que comprendía 430 personas en 1951 (de las que 159 constituían el personal cualificado), se incrementa considerablemente a partir de 1963, en que ya estaba en el nivel de 884 personas (personal cualificado: 406), hasta alcanzar, en 1971, la cifra de 2.610 personas

(personal cualificado: 1.348). En esas tres fechas de referencia la presencia de nacionales de los países en desarrollo entre el personal cualificado del Banco y la AIF, era la siguiente: en 1951, 16 sobre 159; en 1963, 49 sobre 406, y en 1971, 334 sobre 1.348, lo que supone, respectivamente, un 10,06 %, un 12,06% y un 24,77 %. A pesar de la mejora, el porcentaje es menor al de la fuerza de voto del conjunto de los países en desarrollo. 100

Igualmente, entre los altos cargos del Banco Mundial, la presencia de los países en desarrollo es muy pequeña: sólo dos de entre los veintidos cargos más importantes, en 1976, pertenecen a ellos, en concreto a países asiáticos. 100

Entre el personal cualificado de la CFI, la situación es similar: 1 persona sobre 28, en 1959; 7 sobre 44 en 1962; 17 sobre 74 en 1965; 24 sobre 82 en 1968, y 28 sobre 94 en 1971. 100

c") Otros organismos relevantes en el FMI: el «Grupo de los Diez» y el «Comité de los Veinte».

Existen, todavía, otras instancias que, a pesar de no tener un reconocimiento formal en la estructura orgánica del FMI ejercen o han ejercido una real influencia en el proceso de toma de decisiones del mismo. Se trata del llamado «Grupo de los Diez» y del llamado «Comité de los Veinte».

El origen del primero se encuentra en el «Acuerdo General de Préstamos», de 5 de enero de 1962, por el cual los diez principales países industrializados se comprometen a prestar en su propia moneda al FMI un total de 6.000 millones de dólares, con objeto de facilitar la liquidez del Fondo. Son Miembros originarios del Grupo los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Italia, Japón, Canadá, Países Bajos, Bélgica, la R.F. de Alemania y Suecia, y se adhiere al mismo en 1964, Suiza. A partir de la posibilidad de celebrar reuniones consultivas entre los mismos, se procederá a un proceso de institucionalización del Grupo, 101 que lo configura como el verdadero motor de las decisiones

importantes en el FMI y en particular de las distintas modificaciones del Convenio Constitutivo, como señala CARREAU.¹⁰²

Por lo tanto al escaso poder de decisión que se atribuye formalmente a los países en desarrollo con el sistema del voto ponderado en relación con la cuota, hay que añadir que en realidad los debates importantes se sustraen a los órganos del FMI para desplazarse a otros foros, en particular al Grupo de los Diez, en el que los países en desarrollo no sólo no pueden ejercer influencia, sino que ni siquiera pueden tener en él una participación formal.

El otro organismo del que conviene hacer mención es el Comité de los Veinte, encargado de elaborar propuestas sobre la reforma monetaria internacional y otras cuestiones afines. No nos referiremos en este momento a los resultados de su trabajo, sino a su composición y al procedimiento de adopción de decisiones, tema ampliamente debatido en la Junta de Gobernadores.

En cuanto al primer aspecto, la resolución de la Junta de Gobernadores, que crea el Comité expone, en su Preámbulo, que "se reconoce generalmente que las decisiones relativas a la reforma deben adoptarse con la plena participación tanto de los países miembros en desarrollo como de los desarrollados".¹⁰³ Se trata de una disposición particularmente importante puesto que probablemente es la primera vez que se reconoce en un instrumento jurídico del Fondo Monetario Internacional el derecho de los países en desarrollo a una participación plena en la adopción de decisiones.¹⁰⁴

La materialización de este reconocimiento consiste en crear un órgano, en palabras de EGUIDAZU "que fuese lo suficientemente reducido como para ser eficaz y lo suficientemente amplio como para ser representativo de todos los niveles de desarrollo".¹⁰⁵ Ello se traduce en una composición paralela a la de los Directores Ejecutivos-veinte en 1972- que otorga nueve puestos a nacionales de

países en desarrollo y los once restantes a nacionales de países desarrollados.¹⁰⁶

Respecto al segundo aspecto, la decisión final de que no realizara votaciones se debe, explica GOLD, a razones políticas y a razones jurídicas. Entre las primeras cita "the wide disparities in voting power that would exist among members of the committee and the modest proportion of total voting power that would be exercisable on behalf of developing members."¹⁰⁷ La principal objeción jurídica radicaba en la ausencia de una norma en el Convenio que indicara las normas aplicables a las votaciones en los órganos subsidiarios y la significación que las eventuales decisiones de éstos pudiera tener.¹⁰⁸

Por eso la resolución de la Junta de Gobernadores resuelve el tema y fija un compromiso, estableciendo que:

"Al informar acerca de cualesquiera recomendaciones o puntos de vista del Comité, el Presidente tratará de establecer un consenso de la reunión. En caso de que no se llegue a una opinión unánime, se darán a conocer todos los puntos de vista y se identificará a los miembros que los mantienen ..."¹⁰⁹

B) LOS PAÍSES EN DESARROLLO ANTE EL SISTEMA DE BRETTON WOODS

Entre las declaraciones de los representantes de los países en desarrollo, que podemos encontrar en distintos foros, son excepcionales en los años cincuenta y no muy abundantes en los sesenta las referencias a las instituciones de Bretton Woods. Ello no es extraño si tenemos en cuenta la escasa incidencia que éstos países tienen en las mismas, como acabamos de ver. No es tampoco ajeno a esta constatación el hecho de que los países en desarrollo no crean sus propios foros hasta los primeros años sesenta, en particular el Movimiento de los Países No Alineados y el Grupo de los 77.

Las preocupaciones fundamentales de los países en desarrollo en el área financiera y monetaria giran, de una parte, en torno a obtener mayores corrientes de recursos financieros a corto y largo plazo, con las mayores facilidades y el menor grado de condicionalidad posibles. De otra parte, nos interesan en particular sus alusiones a la participación en los procesos de toma de decisiones, a las que dedicaremos una especial atención.

a) La demanda de una mayor transferencia real de recursos para el desarrollo.

Encontramos una referencia general a estos aspectos en la Segunda Conferencia de los Países No Alineados, celebrada en El Cairo, en 1964, donde se pide "que el volumen, las disposiciones y las condiciones para la transferencia de capitales a los países en desarrollo, sean mejorados y ampliados sin condiciones de carácter político ..."¹¹⁰

Este planteamiento se repite en el «Undécimo Principio general» aprobado en la UNCTAD I, en 1964:

"Las instituciones internacionales y los países desarrollados deberán suministrar una corriente neta de ayuda financiera, técnica y económica internacional cada vez más importante para apoyar y reforzar, completando los ingresos de exportación de los países en desarrollo, los esfuerzos hechos por éstos para acelerar su propio crecimiento económico ...Dicha asistencia no estará supeditada a condiciones políticas o militares ..."¹¹¹

Ello se detalla más en el «Undécimo Principio especial», según el cual,

"Todos los países deberán apoyar la expansión de la asistencia económica multilateral a los países en desarrollo, especialmente dentro de la estructura de las Naciones Unidas, así como de la asistencia bilateral. La asistencia económica a los países en desarrollo sobre una base multilateral deberá ofrecerse en forma de donativos o de préstamos al tipo de interés más bajo posible, con largos períodos de reembolso y generosos períodos de gracia, teniendo en cuenta su capacidad global de reembolso, y deberá

distribuirse equitativamente según la urgencia de sus necesidades de desarrollo ..."¹¹²

Igualmente la «Declaración de Lusaka sobre la no alineación y el progreso económico» se refiere a que "... las transferencias de fondos destinados al desarrollo deberían ser incondicionales y ofrecidas en condiciones compatibles con la eficiencia del proceso de desarrollo".¹¹³

El tema de las condiciones aparece también en la formulación de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuando se dispone que

"la asistencia financiera y técnica deberá destinarse exclusivamente a promover el progreso económico y social de los países en desarrollo y no deberá ser utilizada de ningún modo por los países desarrollados en detrimento de la soberanía nacional de los países que la reciben."¹¹⁴

El objetivo de una mayor transferencia real de recursos se persigue a través de distintas vías de forma simultánea.

En primer lugar y dado que la posibilidad de beneficiarse del servicio ordinario del Fondo Monetario Internacional viene determinada por la cuota que los países miembros aportan, y que en el caso de los países en desarrollo las cuotas suelen ser bajas, se pide la revisión de sus cuotas. Ello se plantea, por ejemplo, en la resolución 2565 (XXIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 1969:

"... Pide a los gobiernos mencionados -se refiere a los Miembros del FMI- que, al examinar el ajuste de las cuotas tengan en cuenta que los países en desarrollo son excepcionalmente vulnerables a las fluctuaciones de la balanza de pagos, que su flexibilidad para ajustar las importaciones es limitada, que, por lo general, no tienen acceso a otras posibilidades de crédito a corto plazo y que, en consecuencia, aprueben un ajuste que dé a esos países una mayor participación en las cuotas totales del Fondo Monetario Internacional ..."¹¹⁵

Lo mismo se plantea en relación con los Derecho Especiales de Giro, por ejemplo, en la Resolución 32 (II) de la UNCTAD:

"3. Teniendo en cuenta que, según el esquema, los derechos de giro especiales se distribuirán en proporción a las cuotas de los Estados miembros, la Conferencia invita a los gobiernos de los Estados miembros del FMI a que sigan prestando atenta consideración a las peticiones que presenten los países en desarrollo para que se aumenten sus cuotas, a fin de que esos países puedan beneficiarse más plenamente de los servicios del Fondo."¹¹⁶

Piden además, los países en desarrollo, una nueva asignación de DEG, una vez superado el plazo de la primera asignación, que tiene lugar entre 1970 y 1972.¹¹⁷

Un segundo camino lo constituye la reivindicación de que, tras la creación de los Derecho Especiales de Giro, se establezca "un vínculo entre la asignación de este nuevo activo de reserva y el suministro de financiación adicional para el desarrollo a los países en desarrollo;".¹¹⁸ Esta reclamación que aparece ya en la «Carta de Argel», del Grupo de los 77,¹¹⁹ de 24 de octubre de 1967, es reiterada en numerosos textos, como son la Resolución 32 (II) de la UNCTAD, de 28 de marzo de 1968,¹²⁰ la «Declaración de Lusaka sobre la no alineación y el progreso económico», de septiembre de 1970,¹²¹ la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de 24 de octubre del mismo año,¹²² la «Declaración y Principios del Programa de Acción de Lima», adoptada por el Grupo de los 77 el 7 de noviembre de 1971,¹²³ o la Resolución 84 (III) de la UNCTAD, de 20 de mayo de 1972.¹²⁴

El tercer eje de reivindicación financiera lo constituyen las distintas propuestas de financiación compensatoria de las fluctuaciones de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. Este es un tema que ya aparece reflejado en un texto de 1962, la «Declaración sobre los problemas del desarrollo económico». En su párrafo 36 se afirma que "el establecimiento de un sistema financiero internacional de compensación es cuestión urgente" y se invita al Fondo Monetario Internacional a tomar medidas "a favor de una balanza de pagos más eficaz de los países en vías de desarrollo."¹²⁵

A pesar de que, como se ha indicado en otro lugar, el FMI establece en 1963 un mecanismo de financiación compensatoria, este tema continuará siendo una constante entre las propuestas de los países en desarrollo.

De un lado se busca una mejora del servicio del Fondo en la línea de ampliar la cantidad asignada por el Fondo a la financiación compensatoria. Primero, se trata de pasar de un 25% a un 50% de la cuota de cada país miembro, como por ejemplo, en la recomendación incluida en el Anexo A.IV.17 de la Primera UNCTAD,¹²⁶ demanda que se obtiene parcialmente con la decisión nº 2192 (66/81) del FMI de 20 de septiembre de 1966.¹²⁷ Después se pide una flexibilización de las condiciones del servicio, por ejemplo en la Resolución 31 (II) de la UNCTAD, de 28 de marzo de 1968.¹²⁸

De otro lado se buscan nuevos mecanismos de financiación a más largo plazo, para "hacer frente a los problemas creados por los movimientos desfavorables de los ingresos de exportación que resulten ser de carácter o de duración tales que no puedan ser resueltos adecuadamente mediante la ayuda a corto plazo para sostener la balanza de pagos",¹²⁹ en el seno del Banco Mundial. Es la llamada «financiación complementaria» y se hace referencia a ella, por ejemplo, en el párrafo 51 de la Estrategia para el Segundo Decenio para el Desarrollo, de 14 de octubre de 1970:

"En el contexto de la búsqueda de medios apropiados para resolver el problema de la perturbación del desarrollo originada por fluctuaciones perjudiciales de los ingresos producidos por las exportaciones de los países en desarrollo, se ha pedido al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que siga tratando de elaborar un plan de financiación suplementaria. Se invita al Banco a considerar más ampliamente la posibilidad de adoptar medidas financieras suplementarias lo antes posible."¹³⁰

b) Participación en la toma de decisiones en el área financiera y monetaria.

Los países en desarrollo no plantean, al menos en los primeros años, una oposición frontal a los procesos de toma de decisiones en las instituciones de Bretton Woods. Es curiosa e ilustrativa en este sentido la modesta recomendación, aprobada en la Primera UNCTAD sin disenso, y cuyo título es «Participación de los países en desarrollo en las actividades de los organismos financieros y monetarios internacionales» y cuyo texto íntegro es el siguiente:

"La Conferencia recomienda a los organismos financieros y monetarios internacionales que, al aplicar la política que tiene por fin conseguir la mayor eficiencia posible, siga explorando los medios de acrecentar la participación de los nacionales de los países en desarrollo en el proceso de formulación de la política, mediante el empleo de expertos calificados en su personal de categoría superior."¹⁰¹

La preocupación de los países en desarrollo por la participación en la toma de decisiones aparece fundamentalmente al hilo de la primera reforma del Convenio del Fondo Monetario. Así, en su Resolución 2208 (XXI), de 17 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas,

"Reconociendo la necesidad de reformar el sistema monetario internacional de manera que responda mejor a los requisitos para el crecimiento económico de los países desarrollados y en desarrollo, (...) 1. Suscribe el principio de que es necesario que los países desarrollados y los países en desarrollo que así lo deseen estén plenamente representados en las deliberaciones y decisiones que conduzcan a nuevas disposiciones de reforma monetaria internacional, incluso en las relacionadas con los problemas de la liquidez internacional, y participen plenamente en la aplicación de las disposiciones que se adopten;"¹⁰²

La idea aparece de nuevo en la «Carta de Argel»:

"Los países en desarrollo deben participar desde un principio en todas las negociaciones y

discusiones relacionadas con una reforma monetaria internacional y en la aplicación de los nuevos acuerdos relativos a los derechos de giro especiales del Fondo Monetario Internacional".¹³³

El alcance de la reivindicación, sin embargo, no es excesivo, como puede apreciarse por el contenido de la Resolución 32 (II) de la UNCTAD, un texto francamente optimista si se tiene en cuenta el escaso peso que tuvieron los países en desarrollo en el resultado final de la primera enmienda al Convenio del Fondo:

"La Conferencia toma nota con satisfacción del acuerdo logrado durante la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, celebrada en Rio de Janeiro en septiembre de 1967, sobre un esquema para la creación de derechos de giro especiales dentro del marco del Fondo, y de la participación los países en desarrollo, representados por los respectivos Directivos Ejecutivos del Fondo, en las negociaciones cuyo resultado fue el acuerdo sobre el esquema. Destaca asimismo la importancia de una participación activa de esos países en el funcionamiento de las nuevas disposiciones relativas a los derechos de giro especiales."¹³⁴

La reivindicación se plantea, sin embargo, con mucha mayor fuerza, en los momentos que anteceden a la segunda reforma, como consecuencia, especialmente del papel jugado por el Grupo de los Diez, en los acontecimientos que la desencadenan.

Aunque parezca paradójico son los países en desarrollo los que defienden la autoridad de unas instituciones en las que tienen muy poco peso. Para ellos es "... totalmente inaceptable que un pequeño grupo de países tome, al margen del Fondo Monetario Internacional, decisiones que son vitales para el futuro del sistema monetario internacional y que interesan a toda la comunidad mundial."¹³⁵

Por tanto los países en desarrollo reivindican, en primer lugar, su presencia en los foros donde se toman las decisiones,

"Todo cambio que se prevea en el sistema monetario internacional debe tener especialmente en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Al buscar una solución de la crisis monetaria

internacional, toda la comunidad internacional debería participar plenamente en el proceso de formulación de decisiones, a fin de lograr el crecimiento constante e ininterrumpido de las corrientes comerciales y financieras, especialmente de los países en desarrollo. A este respecto, debería restablecerse y reforzarse la función y la autoridad del Fondo Monetario Internacional en todas las cuestiones que afectan a toda la comunidad internacional, como medio eficaz de proteger los intereses de todos los países y en especial los de los países en desarrollo." 136

Pero además de la mera presencia en la toma de decisiones, los países en desarrollo pasan a reclamar una mayor influencia en dicho proceso.

Son interesantes, en este sentido, las palabras del Gobernador del FMI por la India, en 1971:

"It is important to ensure that the views and interests of the developing countries that constitute the vast majority of the members of the Fund are appropriately reflected and protected in its decisions. The present situation in which 26 member countries with 31 per cent of the population command over 68 per cent of the voting strength, while 92 member countries with 69 per cent of the population are able to exercise only 32 per cent of the voting power, is a fact that accords ill with considerations of equity; and it is a major cause of the current crisis of cooperation which has overtaken our cherished institution. The developing countries ought to be in a position to exert a more satisfactory influence in the councils of the Fund by a more rational adjustment in the relative voting strength and representation on the Board of Executive Directors." 137

Se trata de la introducción "en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, de disposiciones adecuadas que aumenten el poder de voto de los países en desarrollo". 138

Al mismo tiempo, con ocasión de la Segunda conferencia del Grupo de los 77, celebrada en Lima, en 1971, se da un paso más, al proponer lo siguiente:

"... con miras a garantizar la plena participación de los países en desarrollo en la búsqueda de una solución a la actual crisis monetaria internacional y a salvaguardar los intereses de

los países en desarrollo, invitan al Presidente de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77 a celebrar consultas con los gobiernos del Grupo de los 77 para estudiar la posibilidad de crear un grupo intergubernamental ...".¹³⁹

Dicho grupo intergubernamental tendría entre otras la función de recomendar posiciones coordinadas de los países del Grupo de los 77, en las esferas monetaria y financiera y supone una respuesta a la existencia del Grupo de los Diez. ESTEVEZ escribía, nueve años más tarde, que la decisión de crear este grupo -el «Grupo de los Veinticuatro»- "ha sido probablemente la transformación más importante en la estructura interna del FMI en los últimos años".¹⁴⁰

Por último, en relación con la creación del «Comité de los Veinte», los países en desarrollo apoyan su creación, sobre la base de que "la representación de los países en desarrollo en ese comité no debería ser inferior a la existente en ... el Consejo Ejecutivo"¹⁴¹.

Con posterioridad a su creación los países en desarrollo se muestran satisfechos. Así lo demuestra este fragmento del documento aprobado por los países no alineados en Georgetown, en agosto de 1972, justo después de la creación del Comité:

"Los países no alineados urgen particularmente el que a los intereses de los países en desarrollo se les dé la debida consideración en la reforma del sistema monetario internacional y el que se proceda a una plena y efectiva participación de los países en desarrollo en el proceso de la toma de decisiones en este campo. Los países no alineados consideran que el establecimiento del Grupo de los 20 en el Fondo Monetario Internacional significa el comienzo de una evolución en este sentido, y desean que los países en desarrollo que son miembros de este grupo actúen de manera que refleje plenamente los intereses de los países en desarrollo."¹⁴²

Igualmente, la resolución 3041 (XXVII) de la Asamblea General, parece reconocer al Comité la condición de instrumento adecuado para canalizar la participación de los países en desarrollo:

"... reafirma que los países en desarrollo deben participar plena y eficazmente y en forma continua

en todas las fases de las negociaciones comerciales multilaterales así como en el proceso de adopción de decisiones del sistema monetario internacional y en su reforma, especialmente mediante su participación en el Comité *Ad Hoc* para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines, creado por la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, y en futuras negociaciones comerciales multilaterales, a fin de que sus intereses específicos sean tenidos plenamente en consideración¹⁴³.

CONSIDERACIONES FINALES

Las instituciones creadas en Bretton Woods, bajo la iniciativa de los países occidentales más desarrollados, en particular de los Estados Unidos, tienen como objetivo fundamental establecer las bases de un sistema económico internacional liberal, basado en la igualdad de trato y la no discriminación. Las características específicas de los países en desarrollo no tienen, en los tratados constitutivos, un reflejo en forma de medidas especiales, por lo que éstas se irán adoptando sobre la marcha, bajo la presión creciente de los propios países interesados. De entre los países en desarrollo sólo los más avanzados tienen una participación apreciable en tanto que usuarios de los servicios financieros del FMI y del Grupo del Banco Mundial.

Por otra parte, el escaso peso de los países en desarrollo en estos organismos es especialmente visible, en la etapa que hemos analizado, en relación con el proceso de adopción de decisiones; tanto por los resultados de la aplicación de la ponderación de voto en base a la aportación financiera a las respectivas organizaciones, como por la escasa presencia de nacionales de los países en desarrollo entre el personal de las mismas, especialmente entre los cargos más influyentes, como por el desplazamiento de la adopción de decisiones a foros externos, como el Grupo de los Diez, en los que los países en desarrollo ni siquiera están presentes.

En este contexto, los países en desarrollo no plantean con fuerza los problemas derivados de su participación en los procesos de toma de decisiones hasta bien avanzados los años sesenta.

Lo hacen en un primer momento sobre la base de pedir una mayor presencia de sus nacionales entre el personal de categoría superior de los organismos financieros y monetarios internacionales. Más tarde defienden la autoridad de la estructura orgánica prevista en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, frente al desplazamiento de la toma de decisiones hacia el Grupo de los Diez, es decir reclaman una participación fundamentalmente formal, el derecho a estar presentes en las discusiones, sin cuestionar las condiciones de debilidad en que dicha participación se produce. Posteriormente unen a ésta la reivindicación de una mayor influencia en la toma de decisiones, que se traduce en la reclamación de mayor número de votos, para los países en desarrollo y se complementa con la voluntad de aplicar también la unidad de acción que en otras áreas se da con anterioridad, a los problemas monetarios y financieros, a través de la creación del Grupo de los 24. No hay, sin embargo, una contestación rotunda o un cuestionamiento global del sistema de ponderación de voto, sino más bien de sus efectos en los casos concretos de las organizaciones estudiadas.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAISES EN DESARROLLO COMO EJE DE UN NOEI EN EL AREA MONETARIA Y FINANCIERA , SEGUN LA FORMULACION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

Veremos, en primer lugar, las ideas generales sobre el planteamiento de las cuestiones monetarias y financieras en las primeras resoluciones sobre el establecimiento de un NOEI, adoptadas en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A continuación nos centraremos en el análisis de la significación, en ese contexto, de la participación de los países en desarrollo en los procesos de toma de decisiones.

A) LAS CUESTIONES MONETARIAS Y FINANCIERAS EN LAS RESOLUCIONES DEL NOEI

Existe una conexión directa entre las cuestiones monetarias y financieras y el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto,

"Las decisiones relativas a la movilización y asignación de recursos financieros surten amplios efectos distributivos en el plano nacional y en el internacional. La disponibilidad de recursos financieros de la magnitud, la forma y las características necesarias para apuntalar un proceso de cambio acelerado en la estructura de producción de los países en desarrollo es esencial para avanzar con rapidez hacia el nuevo orden. A la inversa, las deficiencias del sistema monetario y financiero, combinadas con la desigualdad, contribuyen a la subutilización de los recursos productivos, fenómeno que afecta a todos los países pero se hace sentir con especial gravedad en los países en desarrollo."¹⁴⁴

En las resoluciones que formulan el Nuevo Orden Económico Internacional se abordan básicamente cuatro temas: a) la reforma del sistema monetario internacional, b) el mejoramiento de los servicios de financiación, c) alivio de los problemas de la deuda de los países en desarrollo, y d)

la seguridad de las corrientes de recursos financieros en condiciones de favor.¹⁴⁵

Respecto de la reforma del sistema monetario internacional, el «Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional» y la Resolución 3362 (S-VII) sobre «Desarrollo y cooperación económica internacional», fijan una serie de objetivos a lograr.

Son básicamente los siguientes: la necesidad de contener la inflación e impedir que se extienda de los países desarrollados a los países en desarrollo;¹⁴⁶ el mantenimiento del valor real de las reservas monetarias de los países en desarrollo, evitando su erosión a causa de la inflación y su depreciación en relación con las monedas de reserva;¹⁴⁷ la creación de liquidez adicional teniendo en cuenta las necesidades de liquidez, especialmente las de los países en desarrollo, a través de mecanismos multilaterales y sobre la base de la reducción del papel de las monedas nacionales utilizadas como monedas de reserva y la designación de los Derechos Especiales de Giro como el principal activo de reserva del sistema monetario internacional;¹⁴⁸ la eliminación de la inestabilidad del sistema, en particular la incertidumbre de las variaciones de los tipos de cambio;¹⁴⁹ la creación de un vínculo entre los Derechos Especiales de Giro y la concesión a los países en desarrollo de financiación adicional para el desarrollo¹⁵⁰ y, por último, una mayor participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones del Fondo Monetario Internacional y de las instituciones internacionales de financiación del desarrollo, aspecto este en el que nos centraremos más adelante.¹⁵¹

Respecto de la mejora de los servicios de financiación las resoluciones plasman un compromiso que comprende, en palabras de GOSOVIC-RUGGIE, "important policy guidelines for improving and liberalizing existing IMF facilities of interest of developing countries".¹⁵² Consisten en que

"debe ampliarse y liberalizarse el sistema de financiación compensatoria ... las disposiciones que se apliquen a los giros previstos en el plan de financiación de existencias reguladoras del Fondo Monetario Internacional deben ser similares a las del servicio de financiación compensatoria, y el Fondo Monetario Internacional debe acelerar su estudio de la posibilidad de una enmienda del Convenio Constitutivo ... que permita al Fondo suministrar directamente asistencia a las existencias reguladoras internacionales de productos primarios ..." ¹⁵³

En relación con el problema de la deuda externa, que entre 1970 y 1973 iguala a la acumulada hasta 1969, ¹⁵⁴ se trata de mitigar las consecuencias negativas que tiene para los países en desarrollo. Se propone en particular "la renegociación de la deuda, caso por caso, con miras a concertar acuerdos para la anulación, moratoria o reajuste de la deuda, o la concesión de subsidios para el pago de intereses." ¹⁵⁵

Por último, se plantea el tema de las corrientes de recursos financieros para el desarrollo en el plano de la cooperación bilateral. Como se sabe, la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo establecía que cada país desarrollado debía aportar en ayuda oficial al desarrollo una cantidad equivalente al 0,7% de su PIB. ¹⁵⁶ Este objetivo se recoge de nuevo en el Programa de Acción para el Nuevo Orden Económico Internacional. ¹⁵⁷ Además se dispone que,

"Es preciso aumentar sensiblemente los recursos financieros otorgados en condiciones concesionarias a los países en desarrollo, mejorar sus plazos y condiciones y hacer la corriente de los mismos predecible, continua y cada vez más asegurada a fin de facilitar la ejecución por los países en desarrollo de programas de largo plazo para el desarrollo económico y social." ¹⁵⁸

B) LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES RELATIVAS A LAS CUESTIONES MONETARIAS Y FINANCIERAS

La reclamación de una mayor participación de los países en desarrollo en la solución de los problemas monetarios y financieros internacionales es uno de los ejes centrales del NOEI en este campo¹⁵⁹.

Esta reivindicación, ya formulada y reiterada con anterioridad¹⁶⁰, se discute tanto en el Sexto como en el Séptimo períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General, y durante ese lapso de tiempo es posible apreciar cierta evolución favorable a la demanda de los países en desarrollo, por lo menos en el nivel del reconocimiento formal. Lo veremos a partir del análisis de las opiniones de los Estados.

- a) Las opiniones de los Estados en el Sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Durante este período de sesiones, dedicado a los problemas de las materias primas y el desarrollo, la demanda de un mayor participación se convierte en una constante de las intervenciones de los países en desarrollo, con formulaciones si no idénticas por lo menos claramente coincidentes en el fondo.

Entre los países latinoamericanos podemos señalar por ejemplo la intervención del JARRIN, en la que se señala que "El Ecuador comparte ... la tesis de que es indispensable una nueva ordenación del sistema monetario internacional, basada en la efectiva participación de todos en condiciones de igualdad ..."¹⁶¹

Entre los países árabes, es interesante la intervención del representante de Marruecos, BENHIMA:

"Esta reforma -del sistema monetario internacional- debe permitir la transferencia de recursos financieros hacia las regiones

desfavorecidas, tanto mediante la expansión de facilidades crediticias como por la revisión de las normas de participación de los países en vías de desarrollo en el Fondo Monetario Internacional y del sistema de asignación de derechos especiales de giro ..."¹⁶²

Igualmente, el representante de Siria, KELANI: "El nuevo sistema monetario internacional, en cuya creación y funcionamiento deben participar los países en desarrollo sobre una base de igualdad, debe ser universal ..."¹⁶³

Entre los países con economía planificada, cabe destacar la intervención del representante de Yugoslavia, MINIC:

"... es de importancia capital que el sistema monetario internacional se funde en principios elaborados en función del desarrollo de todos los países. Las incertidumbres en cuanto a las negociaciones monetarias tienen graves repercusiones, en particular para los países en desarrollo (...). Por lo tanto es preciso que estas negociaciones se concluyan en el plazo previsto, con la participación, en un pie de igualdad, de los países en desarrollo y con un pleno respeto de los intereses de éstos. Es especialmente importante que los trabajos y el funcionamiento de las instituciones monetarias y financieras internacionales sean reformados y que se asegure la plena participación de los países en desarrollo en la determinación de su política y en la toma de decisiones."¹⁶⁴

Por último, entre los intervinientes africanos, veamos el planteamiento de RATSIRAKA, de Madagascar, que cuestiona directamente el sistema de ponderación de voto:

"... es preciso dar de inmediato un carácter más democrático a las organizaciones no democráticas de las Naciones Unidas, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En estos dos casos se podría contemplar, por ejemplo, la modificación de la estructura de cuotas y, por consiguiente, de los votos, a fin de poner a los países del Tercer Mundo en un pie de igualdad con los países industrializados ... la democratización de las relaciones entre los Estados pasa por la revisión de ciertas normas del derecho internacional, que debe obedecer a una redistribución democrática de los poderes de decisión en los órganos principales de las Naciones Unidas."¹⁶⁵

Todavía más concreto es el representante de Tanzania, MALECELA:

"A este respecto, ningún grupo de países, por poderoso que sea, puede adjudicarse el derecho a decidir reformas monetarias que afecten a toda la comunidad internacional ... Por lo tanto, los países en desarrollo deben participar plena y efectivamente en todas las discusiones y tomas de decisión respecto del sistema monetario internacional (...) Para que el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras sean útiles para los países en desarrollo, debe estipularse un sistema de votación democrática en sus constituciones ... todos los miembros deben tener iguales derechos de voto independientemente de la cantidad que cada uno suscriba a esas instituciones ..." ¹⁶⁶

Por lo que se refiere a los países desarrollados, la gama de términos con que se califica a la participación de los países en desarrollo no es menos amplia. Para el representante de la Alemania federal, SCHEEL, "... la reforma del sistema monetario internacional ... no podrá tener éxito más que con la participación plena y en pie de igualdad de los países en desarrollo. Por eso el Comité para la Reforma del Sistema Monetario Internacional cuenta entre sus miembros a países en desarrollo." ¹⁶⁷

Con una formulación moderada se refiere también a ello MIZUTA, representante del Japón:

"... un sistema monetario internacional estable y perdurable es necesario para poder desarrollar debidamente la economía internacional. A este respecto, Japón cree que hay que dar debida consideración a los intereses de los países en desarrollo en la reforma del sistema monetario internacional. En la operación de ese sistema, una vez reformado, deberá tomarse en consideración la participación efectiva y responsable de los países en desarrollo." ¹⁶⁸

El representante español, DE PINIES utiliza una fórmula ciertamente original:

"Apoyaremos, por lo tanto, las iniciativas para la urgente consideración de este importante tema -la reforma del sistema monetario internacional- con una positiva y efectiva participación de una

adecuada y válida representación de los países en vías de desarrollo."¹⁶⁹

Por último, con una concepción absolutamente limitada del alcance de la participación de los países en desarrollo, el portavoz de los Estados Unidos, KISSINGER: "Apoyaremos el otorgamiento de un papel más importante a los productores de petróleo en las organizaciones financieras internacionales y el aumento de su capacidad de votación."¹⁷⁰

Las disposiciones relativas a la participación de los países en desarrollo en el ámbito financiero y monetario se recogen finalmente en el «Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», en su Sección II, titulada «Sistema monetario internacional y financiación del crecimiento económico de los países en desarrollo» y en su Sección IX, titulada «Fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación económica internacional».

Las disposiciones de la Sección II son las siguientes:

"1. Debe hacerse todo lo posible para reformar el sistema monetario internacional teniendo en cuenta, en particular, los siguientes objetivos: (...)

d) La participación plena y efectiva de los países en desarrollo en todas las etapas de adopción de decisiones para formular un sistema monetario equitativo y duradero, así como la participación adecuada de los países en desarrollo en todos los órganos a los que se confie esa reforma, especialmente en el Consejo de Gobernadores; (...)

g) El Fondo Monetario Internacional debe revisar las disposiciones pertinentes para garantizar una participación efectiva de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones; (...)

2. Adoptar las siguientes medidas urgentes para financiar el crecimiento económico de los países en desarrollo y para hacer frente a las crisis en las balanzas de pagos de esos países: (...)

c) Participación más efectiva de los países en desarrollo, independientemente de que sean receptores o aportantes, en el proceso de adopción de decisiones en los órganos competentes del BIRF y la AIF, mediante el establecimiento de un sistema más equitativo de derechos de voto;"¹⁷¹

La de la Sección IX es su párrafo 5:

"Deberán tomarse medidas urgentes y eficaces para examinar las políticas que siguen las instituciones financieras internacionales en materia de concesión de préstamos, tomando en cuenta la situación especial de cada país en desarrollo, para satisfacer las necesidades apremiantes; mejorar las prácticas de esas instituciones respecto, entre otras cosas, de la financiación del desarrollo y los problemas monetarios internacionales, y lograr una participación más efectiva de los países en desarrollo - ya sea como beneficiarios o como contribuyentes - en el proceso de adopción de decisiones por medio de una revisión apropiada del régimen de los derechos de voto."¹⁷²

A pesar de que esta formulación ya suponía una suavización de las posiciones de los países en desarrollo,¹⁷³ las diferencias detectables en las exposiciones de los distintos representantes gubernamentales acerca del alcance de la participación de los países en desarrollo, se hacen explícitas en el momento de adoptar la resolución. En efecto, los preceptos transcritos están entre los que son objeto de reservas por algunos países desarrollados, a pesar de que como es sabido, la Resolución 3202 fue adoptada sin votación.

Es el caso de los Estados Unidos:

"Nos oponemos a que la Asamblea haga ahora recomendaciones sobre las disposiciones relacionadas con los vínculos entre los Derechos Especiales de Giro y la financiación del desarrollo, las disposiciones para reformar las instituciones financieras internacionales y el subsidio para pago de intereses y otras cuestiones conexas que debe remitirse al Fondo Monetario Internacional."¹⁷⁴

Igualmente, la posición de la República Federal de Alemania:

"Primero la reforma del sistema monetario internacional fue tema de un intenso debate en el XXVIII período de sesiones de la Asamblea General, cuyos resultados quedaron fijados en la Resolución 3084 (XXVIII). Creemos que la fórmula a la que se llegó por medio de las negociaciones es una transacción bien equilibrada. No queremos anticipar nuevas decisiones de los órganos del

Fondo Monetario Internacional a los que se ha confiado esta reforma ..."¹⁷⁵

También es el caso de Francia:

"Respecto a la sección II, relativa al sistema monetario internacional y a la financiación del desarrollo, recuerdo que el Gobierno francés siempre ha propugnado una participación más activa y amplia de los países en desarrollo en el sistema monetario internacional. Considera que, si la mayoría de las disposiciones previstas en el Programa de Acción sigue los lineamientos de esta necesaria evolución, no debe prejuzgarse el resultado de las labores emprendidas dentro del marco de las organizaciones monetarias. En tales condiciones, mi delegación se ve obligada a hacer una reserva general sobre todo el conjunto del párrafo 1 de esa sección ..."¹⁷⁶

Para el representante de Australia,

"El Fondo Monetario Internacional está examinando actualmente la fórmula para calcular las cuotas del Fondo que, entre otras cosas, determinan las modalidades de votar. En general habríamos preferido que esta revisión se terminase antes de que la Asamblea se pronunciase sobre la materia. Por lo tanto tenemos ciertas reservas en cuanto al inciso g) del párrafo 1 de la sección II ... así como con respecto al carácter análogo del inciso c) del párrafo 2 de la misma sección."¹⁷⁷

Por último, el representante de Japón expresa sus reservas, entre otras, a todas las disposiciones relativas a la participación de los países en desarrollo¹⁷⁸.

- b) Las opiniones de los Estados en el Séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Tras el Sexto período extraordinario, la reclamación de una mayor participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones en las esferas financiera y monetaria queda reflejada de nuevo en el artículo 10 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, donde se dispone que:

"Todos los Estados son jurídicamente iguales y, como miembros iguales de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar

plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, *inter alia*, por medio de las organizaciones internacionales apropiadas, de conformidad con sus normas actuales o futuras, y el de compartir equitativamente los beneficios que de ello se deriven."¹⁷⁹

Aún cuando no son idénticas las formulaciones de todos los países en desarrollo, parece correcto el análisis que hace VERWEY del alcance general de este artículo, cuando dice:

"... one should keep in mind that legal equality, which they already have as sovereign states, does not prevent their material inequality. When they speak of «equal» participation, what they mean in fact is «equitable» participation; which in practice, comes to a claim to legal inequality in the sense that they demand a share in the decision-making power unrelated to the criteria applicable to developed countries ..."¹⁸⁰

La aplicación de esta disposición en el ámbito de las organizaciones de Bretton Woods tiene sin embargo una doble significación, en la medida en que éstas no aseguran a los países en desarrollo ni siquiera un igualdad jurídica formal en los procedimientos de toma de decisiones.

Posteriormente es adoptada por consenso la resolución 3347 (XXIX), sobre la reforma del sistema monetario internacional, el 17 de diciembre de 1974. En ella, más específicamente, la Asamblea General,

"14. Destaca la necesidad de revisar el sistema de cuotas del Fondo Monetario Internacional a fin de que, entre otras cosas, (...)

a) Tenga plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo de financiación para fines de balanza de pagos y su capacidad para contribuir a la misma;

b) Refleje los cambios recientes en la situación de la balanza de pagos y en las posiciones acreedoras de los miembros del Fondo;

c) Aumente la participación general de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones del Fondo, teniendo presentes las medidas a que se hace referencia en los incisos a) y b) *supra*;"¹⁸¹

En el Séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, los países en desarrollo insisten en sus reivindicaciones, a partir de la constatación de que

"... la reforma monetaria es otra cuestión en la que los países en desarrollo han pedido siempre poder intervenir en un plano de igualdad. Se ha reconocido poco o nada la necesidad de que los países en desarrollo sean más escuchados en la administración del sistema monetario." 1982

Piden además "... un aumento sustantivo de la participación de los países en desarrollo en el proceso para la adopción de decisiones en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional ..." 1983, puesto que

"Los procedimientos de votación en muchas instituciones monetarias internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, han perpetuado la injusticia del sistema. Nos incumbe pues a nosotros modificar tales procedimientos de votación para incrementar la participación efectiva de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones, que en la mayoría de los casos está estrechamente ligada al desarrollo de sus economías." 1984

Confían en que "... la reasignación de cuotas brindará a los países en desarrollo un mayor poder de participación en la adopción de decisiones, en lo que respecta al sistema monetario internacional." 1985

En este sentido, toman nota de "... que las cuotas de los países productores de petróleo en el Fondo Monetario Internacional se han duplicado, y que las cuotas de esos países en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han aumentado de 5 a 15. Este es a nuestro juicio un paso por el buen camino" 1986 declara el representante de Ghana, pero añade, haciendo frente a las posiciones que pretenden solucionar el problema de la participación incrementando las cuotas de los exportadores de petróleo:

"pero consideramos que la reforma largamente esperada del sistema monetario internacional debe permitir que los países en desarrollo en su conjunto tengan una mayor participación en la formulación de políticas y en los procesos de adopción de decisiones." 1987

Las demandas de los países en desarrollo reciben el apoyo de la representación de China:

"Apoyamos las propuestas de los países en desarrollo que desean tener una plena y efectiva participación en el proceso de adopción de decisiones en los asuntos monetarios internacionales y en la reforma de las instituciones financieras internacionales ..."

y el de la Unión Soviética:

"También compartimos la opinión del llamado Grupo de los 77 en lo que respecta a la importancia considerable, en las actuales circunstancias, que reviste la solución del problema de normalizar la situación monetaria mundial ... Las negociaciones sobre esas cuestiones pueden ser fecundas sólo si los que participan en las mismas respetan los principios fundamentales tales como el de brindar oportunidad de participar a todos los estados interesados sobre un pie de igualdad para elaborar propuestas encaminadas a resolver los problemas monetarios internacionales ..."

Entre los países desarrollados, el representante alemán plantea la posición más restringida, dentro de la más estricta lógica de las instituciones financieras y monetarias de Bretton Woods:

"El Gobierno Federal, por lo tanto, celebra la propuesta de duplicar la cuota de los países productores de petróleo en el Fondo Monetario Internacional, o sea del 5 al 10%. Esto responde a la importancia y a la responsabilidad considerablemente mayor de estos países en relación con el sistema monetario internacional. El aumento de esta cuota se vería acompañado por una reducción de la cuota de los países industrializados; de este modo aumentaría la influencia de los países en desarrollo en su conjunto dentro del Fondo Monetario Internacional."

Sin embargo la mejora del clima entre países desarrollados y países en desarrollo se refleja en otras intervenciones, como la muy moderada del representante del Japón:

"...es indispensable un nuevo sistema monetario internacional en que la estabilidad armonice con la flexibilidad para el desarrollo ordenado de la comunidad económica mundial. El Japón cree que debe prestarse una debida consideración a los

intereses de los países en desarrollo en este sector, y que debe considerarse la participación eficaz y responsable de los países en desarrollo en la operación de un sistema internacional reformado." 192

Igualmente, las declaraciones del delegado de Luxemburgo:

"A este respecto me satisface el amplio acuerdo que existe en cuanto a la necesidad de mejorar rápidamente el funcionamiento del sistema monetario internacional teniendo particularmente en cuenta los intereses de los países en desarrollo, cuya representación en los organismos financieros internacionales deberá aumentarse." 193

Con una posición más decidida en favor de la demanda de los países en desarrollo se muestra el representante de Suecia:

"Durante varios años ha formado parte de la política sueca el concepto de que debiera incrementarse la influencia de los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones financieras internacionales. Creemos que ha llegado la hora de proceder a tal cambio. Esto no sólo se refiere al derecho de nuevos países contribuyentes, de acuerdo a las normas actuales, a tener un peso mayor en la toma de decisiones. Los países en desarrollo, incluso los beneficiarios pobres, deben tener la posibilidad de estar representados y participar en forma equitativa y eficazmente en el proceso de toma de decisiones sobre todo en el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento. La Asamblea general debe repetir sus recomendaciones al Banco Mundial para que proponga reformas tendentes a lograr tales cambios." 194

Resultado directo del clima más conciliador existente en el Séptimo período extraordinario de sesiones es la aprobación por consenso de la Resolución 3362 (S-VII) el 16 de septiembre de 1975, y en ella, la siguiente disposición:

"El proceso de adopción de decisiones debe ser justo y adaptarse a los cambios y, más especialmente, debe adaptarse al surgimiento de una nueva influencia económica de los países en desarrollo. Debe aumentarse adecuadamente la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones en los órganos competentes de las instituciones internacionales encargadas de las cuestiones financieras y del

desarrollo, y esta participación debe hacerse más efectiva, sin afectar por ello adversamente a la representación geográfica amplia de los países en desarrollo y de conformidad con las normas existentes o en evolución." 195

Este párrafo supone, para GOSOVIC y RUGGIE, un "verbal compromise", que "reflects basic difference of view and conflict between old rules of these institutions and interests behind them, and new trends and requirements". 196

En este caso, a diferencia de lo sucedido en el Sexto período extraordinario de sesiones, sólo los Estados Unidos manifestaron discrepancias sensibles con el texto de la resolución y en concreto con el párrafo citado:

"... los Estados Unidos no están totalmente de acuerdo con el párrafo relativo al proceso de adopción de decisiones en las instituciones financieras internacionales. Apoyamos un aumento del papel de las naciones en desarrollo. Pero, sin embargo, creemos que esa participación en la toma de decisiones en las instituciones financieras internacionales debe ser equitativa para todos los miembros y debe tener en cuenta las posiciones económicas relativas y las contribuciones de recursos a esas instituciones, así como también la necesidad de un sistema de adopción de decisiones funcional y eficaz." 197

Habiendo acuerdo en cuanto al objetivo, dice S.M.FINGER, "there were, however, significant differences as to how these goals should be approached." 198

CONSIDERACIONES FINALES

Podemos pues concluir este apartado señalando que el contenido fundamental de la reivindicación de los países en desarrollo se refiere al derecho a participar plena y efectivamente, en condiciones de igualdad en el proceso internacional de adopción de decisiones monetarias y financieras. Supone por tanto el derecho a estar presentes y a ejercer influencia, defendiendo sus propios intereses en la orientación del contenido de unas decisiones que van a afectarles directamente.

Los sistemas de ponderación de votos, formalmente aceptados por los Estados Miembros del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, son dudosamente compatibles, tal como se aplican en dichas instituciones, con la citada participación. Ello es mucho más evidente en los casos en que, además se toman las auténticas decisiones al margen de los órganos habilitados para ello.

La solución a esta contradicción se busca no tanto en una revocación absoluta de la ponderación de voto¹⁹⁹ que establezca para cada uno de los Estados una igualdad de condiciones con todos los demás, sino en la creación de un nuevo equilibrio entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Así lo señala, por ejemplo, ZAMORA:

"Rather than insistence on equality of voting between nations -a concept surely to be resisted by the more powerful developing countries- the real emphasis of the developing countries seems to be on relative equality among groups or blocs of nations."²⁰⁰

El medio para obtener dicho resultado puede ser, primeramente, la modificación de los votos básicos.

Puede ser también un medio útil la modificación de las cuotas de las que deriva el mayor número de votos para cada país, lo que además puede incidir en el número de Directores Ejecutivos correspondientes a los países en desarrollo; la modificación de las cuotas puede obtenerse de tres formas: incidiendo directamente sobre las cuotas de cada uno o de algunos países en desarrollo; abordando la modificación de los criterios para fijar las cuotas, o modificando la relación cuota-votos.

Pero habría aún otro camino, como es la modificación del criterio de asignación de votos o la combinación, junto al criterio vigente de la aportación financiera a la organización, de otros criterios referidos a las necesidades económicas; no debe olvidarse que si la ponderación de voto se justifica en base al interés distinto de los diversos Estados en las actividades de la organización, de ello no se desprende que el único indicador de interés en las mismas

deba ser el del volumen de la cuota, aparte, obviamente, de que una cuota inferior puede reflejar una aportación superior, en términos relativos, esto es en función de los ingresos reales de cada país.²⁰¹

Pero sería un error asimilar absolutamente el proceso de adopción de decisiones, con el ejercicio del derecho de voto. La adopción de decisiones, en tanto que proceso, puede incorporar muy distintos mecanismos de ejercicio de influencia entre los que la votación, que no siempre se da, puede no ser el fundamental. En este sentido la participación en grupos de trabajo que operen por consenso, como el Comité de los Veinte; el incremento de funcionarios de los países en desarrollo con sus propias concepciones del desarrollo,²⁰² o el incremento de la actuación colectiva de los países en desarrollo, en la línea del Grupo de los 24, reforzando la dinámica de bloques de países y por tanto diluyendo el peso ponderado de cada uno de los Estados considerado individualmente, son hechos ciertamente relevantes. Avanzar en el ejercicio de esa influencia es también una manifestación de la participación plena y efectiva en el proceso de adopción de decisiones.²⁰³

4. EXAMEN DE LOS PROGRESOS ALCANZADOS EN RELACION CON LA PARTICIPACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN EL AREA MONETARIA Y FINANCIERA.

Trataremos en este apartado tres aspectos que entendemos relevantes para toda evaluación que pretenda realizarse acerca de los progresos que se hayan podido producir respecto de la participación de los países en desarrollo en los asuntos financieros y monetarios, desde la formulación del objetivo de establecer un nuevo orden económico internacional. En primer lugar nos referiremos a los mecanismos de financiación multilateral establecidos en el marco del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, de los que los países en desarrollo son principales o exclusivos beneficiarios. En segundo lugar, estudiaremos la evolución de la participación de los países en desarrollo en los procesos de adopción de decisiones en esas mismas instituciones. En tercer lugar abordaremos el análisis de una nueva institución financiera - el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - poniendo especial énfasis igualmente en los mecanismos de financiación y en los procesos de toma de decisiones.

A) LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS MULTILATERALES DE ASISTENCIA FINANCIERA Y SU UTILIZACIÓN POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Se trata en este apartado de ver en que medida mejora la posición de los países en desarrollo desde el punto de vista de su condición de usuarios o de beneficiarios de los mecanismos de financiación multilateral del desarrollo en el marco de las instituciones de Bretton Woods. Veamos, en primer lugar, los datos relativos al Fondo Monetario Internacional.

a) En el Fondo Monetario Internacional.

Como ya hemos señalado,²⁰⁴ con anterioridad a 1974 - año en que se celebra el Sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y se llega a un acuerdo en el seno del Comité de los Veinte sobre las propuestas de reforma del sistema monetario- sólo existían dos mecanismos específicamente relacionados con los problemas de los países en desarrollo, en el seno del Fondo Monetario Internacional: el de financiación compensatoria y el financiación de las reservas reguladoras. A partir de entonces se producirá a la par una cierta mejora de dichos servicios y la aparición de otros mecanismos nuevos, en particular el servicio petrolero, el servicio ampliado, el fondo fiduciario, el servicio de financiación suplementario, la política de mayor acceso, y el servicio de ajuste estructural. Igualmente se aprecia un crecimiento considerable del volumen de recursos implicados en las operaciones del Fondo a partir de 1975. Sin embargo, es preciso tener en cuenta para no exagerar la importancia real de este dato, que, como señalan LICHTENSZTEJN y BAER²⁰⁵ la parte del FMI en el conjunto de recursos canalizados a los países en desarrollo es muy pequeña, por debajo siempre del 2%.

Respecto de la distribución de los recursos movilizadas por todos los servicios, si hasta los últimos años sesenta los países desarrollados se habían beneficiado de los dos tercios del total esta cuota desciende durante los años setenta y mucho más en los ochenta. De tal forma que considerando el período que va desde 1947 a 1981, los recursos se reparten casi a partes iguales entre países desarrollados y países en desarrollo.

Se registra un avance en el plano de la flexibilización de los giros contra los recursos del Fondo, al decidirse, en 1979, que los acuerdos de compensación o *Stand-by*, cuyo período de vigencia era de un año pueden ser concluidos por períodos de hasta tres años, para facilitar el ajuste de aquellas balanzas de pagos más gravemente deficitarias.

Persiste, por otra parte, respecto de este servicio, el fenómeno de que los recursos utilizados por los países desarrollados corresponden fundamentalmente al tramo de reserva, mientras que los girados por los países en desarrollo proceden, en su mayor parte de los tramos de crédito, sometidos por tanto, a la condicionalidad.²⁰⁶

Durante la década de los setenta se constata un cierto descenso en la utilización de este servicio, hecho que HOOKE atribuye, precisamente a la puesta de marcha de otros mecanismos de financiación no sujetos a la condicionalidad.²⁰⁷

Por lo que se refiere a la cuenta de los Derechos Especiales de giro, podemos destacar dos aspectos de su evolución. En primer lugar respecto de su valoración se sustituye, en 1974, el criterio de fijar una equivalencia respecto del oro, por otro consistente en relacionar el valor del DEG con una cesta formada por determinada proporción de hasta dieciseis monedas. A partir de enero de 1978 el cálculo se realizará sobre la base de una cesta de tan sólo cinco monedas correspondientes a los países principales exportadores de bienes y servicios, esto es: el dólar de los Estados Unidos, la libra del Reino Unido, el yen japonés, el marco alemán y el franco francés.²⁰⁸

En segundo lugar se realiza una nueva asignación de DEG. Como es sabido se previó en un principio que las sucesivas asignaciones comprenderían períodos de cinco años. La primera de ellas - para los años 1970-72 - alcanza la suma de 9.300 millones de DEG y durante el período que va desde 1973 hasta 1977 no hay asignación de DEG. Para el período 1978-81 se efectúa una segunda asignación de DEG por un valor de 12.000 millones de DEG²⁰⁹. No ha habido tampoco asignación de DEG en 1982, ni en los años posteriores a pesar de las reiteradas peticiones de los países en desarrollo²¹⁰. No obstante parece probable que tal nueva asignación, por un valor de 21.400 millones de DEG, que doblaría las anteriores asignaciones, puede producirse en un futuro próximo.²¹¹

Permanece igualmente el criterio de distribución de los DEG en proporción directa a las cuotas de los distintos Estados en el Fondo Monetario Internacional.

El **Servicio de Financiación Compensatoria** es objeto de distintas modificaciones que van en el sentido de abarcar un mayor porcentaje de la cuota de los Estados miembros. De un 50%, cifra máxima desde 1966, se pasa a un 75% en 1975 y a un 100% en 1979.²¹² Estas modificaciones afectan también a otros aspectos como la supresión de límites para los giros anuales o los criterios para fijar las disminuciones de los ingresos de exportación que pueden incluir por ejemplo, los de los trabajadores en el extranjero.

Por otra parte, en mayo de 1981, el Fondo Monetario Internacional conecta con los supuestos que pueden dar lugar a la financiación compensatoria el de una elevación importante de los costos de importación de cereales. Se establece así un **Servicio especial de financiación compensatoria de fluctuaciones de los costos de las importaciones de cereales.**²¹³ El límite para estos giros es de un 100% de la cuota, pero un país no puede superar un 125% de la cuota combinando los dos aspectos de la financiación compensatoria.

Las mejoras introducidas comportan, como señalan **FEUER** y **CASSAN**²¹⁴ un incremento considerable de la utilización de este mecanismo por parte de los países en desarrollo. Con el sistema de 1963 se registran 3 giros por un importe de 87 millones de DEG; con el de 1966, los giros son 54 por un monto de 1.131 millones de DEG; con el de 1975 son 88 giros por un total de 3.305 millones de DEG y, por último con el sistema de 1979 y hasta junio de 1982, el número de giros realizados es de 66 por un importe de 3.366 millones de DEG. Entre mayo de 1981 y abril de 1987 el importe asciende a 8.990 millones de DEG, una cifra mayor en seis años que la de todo el período anterior, aunque se registra un descenso importante desde 1984²¹⁵. Los créditos de este tipo se concentran preferentemente en Africa y América Latina²¹⁶.

Recientemente, el 23 de agosto de 1988, se ha creado un nuevo Servicio de Financiamiento Compensatorio y de Contingencias, que reemplaza a los anteriores servicios de financiación compensatoria.²¹⁷ Ofrece respaldo a los países miembros que aplican programas de ajuste y se ven confrontados con una insuficiencia de ingresos de exportación u otras dificultades que escapan a su control.

El valor de los recursos suministrados puede llegar como máximo a un 122% de la cuota,²¹⁸ y el plazo de recompra oscila entre tres años y tres meses y 5 años.

En relación con el Servicio de financiación de reservas reguladoras, la variación más relevante se produce con ocasión de la segunda enmienda al convenio constitutivo del Fondo, en virtud de la cual los giros contra este servicio no conllevan la pérdida de los Derechos Especiales de Giro correspondientes en el tramo de reserva.²¹⁹ Hasta 1987 este servicio se ha utilizado para financiar la constitución de reservas reguladoras de cacao, estaño, azúcar y caucho. En la actualidad el Fondo autoriza el acceso a este servicio sólo en relación con el caucho.

Este servicio ha tenido un resultado muy modesto, habiendo movilizado apenas 555 millones de DEG entre 1969 y 1987.²²⁰ Además, se continua rechazando la posibilidad de una asistencia directa del Fondo a las reservas internacionales de estabilización en base a que el Convenio Constitutivo del Fondo sólo permite los préstamos a los países miembros.

En 1974 se crea el Servicio de financiación del petróleo²²¹. Se trata de un mecanismo transitorio destinado a atenuar las consecuencias para las balanzas de pagos del incremento de los precios del petróleo. Se trata, en palabras de D. CARREAU "d'un mécanisme d'achat du pétrole à crédit grâce au F.M.I. qui jouait le rôle d'intermédiaire".²²² Los recursos deben ser recomprados en un plazo de siete años. Este mecanismo es prorrogado en 1975 y revisado en febrero de 1976. Deja de funcionar en mayo de ese mismo año. Lo utilizaron 55 países, de los cuales 45

eran países en desarrollo, con un 37% del capital utilizado. Sin embargo, el cálculo en DEG ofrece un reparto por mitades: 3.491,6 millones de DEG para los países desarrollados y 3.410,9 para los países en desarrollo.²²³

El llamado **Servicio Ampliado** se crea también en 1974 y ha sufrido distintas modificaciones.²²⁴ Se trata de un mecanismo de ayuda a medio plazo para contrarrestar desequilibrios persistentes en la balanza de pagos, derivados de distorsiones importantes de la estructura productiva. Se caracteriza esta ayuda por referirse a períodos más largos -tres años, ampliables a cuatro, y de cuatro y medio a diez años para recomprar la moneda- y por representar un porcentaje mayor que los servicios financieros ordinarios, que llega a un 140% de la cuota, aunque en combinación con ellos no puede exceder el 165% de la misma. Sus beneficiarios son siempre países en desarrollo y el volumen de la financiación ha alcanzado los 612 millones de DEG para los años 1974-79²²⁵ y los 13.470 millones de DEG, entre mayo de 1980 y abril de 1987.²²⁶

El **Servicio de Financiación Suplementaria**, establecido en 1977,²²⁷ refuerza la acción del FMI en relación con las estructuras productivas. Se trata de un mecanismo dirigido a aquellos países en desarrollo con importantes déficits en sus balanzas de pagos en relación con sus respectivas cuotas. Las ayudas proceden de préstamos al Fondo procedentes de países o instituciones de países miembros.²²⁸

Este servicio complementa un acuerdo de confirmación, con duración de uno a tres años, que autoriza giros en los tramos superiores de crédito, o bien un acuerdo de financiación ampliada por tres años, sujeto en cualquier caso a una rígida condicionalidad; el límite del capital puesto a disposición de los países Miembros en el marco de este servicio se sitúa en el 102,5% de la cuota en el primer caso y el 140% en el segundo. Su volumen alcanza entre 1980 y 1981 los 2.617,4 millones de DEG en tramos de crédito y los 947,5 millones de DEG en el servicio ampliado.²²⁹

Dado el rápido agotamiento de los recursos asignados a este servicio, los Administradores del Fondo crean el 11 de marzo de 1981 un nuevo mecanismo denominado Política de Mayor Acceso o de Acceso Ampliado, que entra en funcionamiento el 7 de mayo del mismo año, con objetivos y características análogos a su antecedente.²³⁰ El volumen de recursos puestos en circulación por este servicio es en 1981 de 305,5 millones de DEG en los tramos de crédito y de 480,6 millones en servicio ampliado.²³¹

Los servicios especiales hasta aquí citados, quizás con la excepción del servicio petrolero, es decir, el Servicio de Financiación Compensatoria, el Servicio de financiación de reservas reguladoras, el Servicio Ampliado y el Servicio de Financiación Suplementaria constituyen, en expresión de VERWEY "*de facto* privileges ... which were not meant to be enjoyed by the developed Members."²³² Se trataría por tanto de facilidades o mecanismos que aunque en principio utilizables por cualquier Miembro, están diseñados pensando en los problemas específicos de los países en desarrollo y por tanto, en la práctica, éstos son sus principales o exclusivos beneficiarios.

La razón de este tratamiento indirecto radica en los efectos del llamado principio de uniformidad, que rige las actividades del Fondo Monetario Internacional. GOLD explica su alcance como sigue:

"The principle includes two elements, one of which, the formal equality of all members, means that the provisions of the Articles that establish the rights and obligations of members in relation to the financial and regulatory functions of the Fund do not discriminate among members or classes of members. The other element, uniform treatment, means that the policies of the Fund do not discriminate among members or classes of them, so that all who meet the objective conditions of a policy must have the benefit of it."²³³

Sin embargo, en la práctica del Fondo, como señala CHANDAVARKAR

"... the uniform access of all members has not precluded the creation of certain special facilities, such as the compensatory financing

facility for shortfalls in export earnings or additional costs of cereal imports and the buffer stock financing, that are typically of direct benefit to developing member countries even though open to all members.²³⁴

Pero más allá de estos privilegios *de facto*, se han establecido otros servicios, explícitamente dirigidos a beneficiar exclusivamente a los países en desarrollo. Se trata de la Cuenta de Subvención vinculada al servicio de financiación del petróleo, del Fondo de Garantía, de una segunda Cuenta de Subvención vinculada al servicio de financiación suplementaria,²³⁵ y, más recientemente, del Servicio de Ajuste Estructural y del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural.

La Cuenta de subvención del servicio de financiación del petróleo, creada el 1 de agosto de 1975²³⁶ es el primer servicio destinado a favorecer de manera exclusiva a los países en desarrollo, aunque sólo a aquellos más gravemente afectados por el incremento de los precios del petróleo y consiste básicamente en una subvención destinada a financiar parte de los intereses generados por los giros realizados contra el servicio petrolero. Entre 1975 y 1980 esta Cuenta suministró a los países designados una suma de 114 millones de DEG; Entre mayo de 1980 y abril de 1984 101,4 millones de DEG.²³⁷

En 1976 se crea el Fondo Fiduciario o Fondo de Garantía.²³⁸ Es un mecanismo para transferir a los países en desarrollo menos desarrollados los beneficios resultantes de la venta de parte de la existencias de oro del Fondo y se realiza directamente como préstamo. Tienen tasas de interés que van de un 0,5% a un 1% y deben ser reembolsados en un plazo de cinco años tras un período de gracia de otros cinco.

Para ser beneficiario de este servicio un país Miembro debe haber sido incluido en una lista en función de su bajo PNB per cápita y debe haber justificado tanto sus necesidades de mejorar su balanza de pagos como los esfuerzos realizados para ello.

Durante un primer período -entre julio de 1976 y junio de 1978- 61 países en desarrollo figuraron en la lista, de los cuales 43 reunían también la condición relativa a su balanza de pagos; las operaciones alcanzaron una suma de 942 millones de DEG. En un segundo período -de julio de 1978 a junio de 1980, posteriormente ampliado a febrero de 1981- también 61 países en desarrollo, aunque no exactamente los mismos, figuraban en la lista de los que 53 reunían igualmente la segunda condición. La cifra desembolsada superó en este caso los 1.100 millones de DEG. Las actividades de este Fondo han terminado el 30 de abril de 1981.²³⁹

Por lo que hace a la Cuenta de Subvención del Servicio de Financiación Suplementaria, creada en diciembre de 1980, se dirige a la financiación parcial de los intereses derivados de la utilización de la financiación suplementaria para los países en desarrollo con menos ingresos. Sus recursos proceden, entre otras fuentes, del Fondo de Garantía. Las operaciones entre junio de 1982 y abril de 1987 han supuesto un total de 366,8 millones de DEG.²⁴⁰

Estos tres servicios, que contravendrían claramente la uniformidad del Fondo Monetario Internacional, tienen en común que,

"The resources of these facilities are not part of the Fund's general resources but are administered by the Fund as a service to members. For that reason, the constraints that the Articles place on nondiscriminatory use of the Fund's resources do not apply to administered resources."²⁴¹

La conclusión que extrae Anand G. CHANDAVARKAR es que,

"... the device of special facilities, as well as administered accounts, demonstrates the flexibility of the Fund in meeting the specific requirements of developing members countries without abrogating the nondiscriminatory character of the Fund."²⁴²

En la misma línea se crea en marzo de 1986 el Servicio de Ajuste Estructural,²⁴³ con los recursos que se acumulan como consecuencia del reembolso de los préstamos del Fondo

Fiduciario, una cantidad evaluada en 2.700 millones de DEG, para el período 1985-91.

Su finalidad es ofrecer ayuda concesionaria adicional para balanza de pagos, a un tipo de interés del 0,5% anual reembolsable en diez pagos semestrales iguales durante un período de cinco y medio a diez años, a los países incluidos en una lista al efecto, 62, a 30 de abril de 1987. El acceso potencial de cada uno de ellos al servicio equivale, desde julio de 1987 en que es revisado, al 63,5% de su cuota, a desembolsar en tres años.²⁴⁴ A 31 de julio de 1987, dieciseis países habían suscrito acuerdos de este tipo, por un total de 813 millones de DEG.²⁴⁵

Este servicio ha sido sustituido por el **Servicio Reforzado de Ajuste Estructural**, creado el 27 de diciembre de 1987.²⁴⁶ Contará con los recursos del anterior aparte de otros préstamos especiales y donaciones, todo lo cual se aproximará a los 6.000 millones de DEG. Mediante este servicio se prestará asistencia a los países en desarrollo de bajo ingreso que lleven adelante programas de ajuste estructural orientados al crecimiento económico, hasta un total de un 250% de la cuota en períodos trienales (un 350% en casos excepcionales) con el mismo interés y los mismos plazos de recompra del anterior servicio.

b) En el Grupo del Banco Mundial.

A partir de 1969, el Banco concentra sus actividades en los países en desarrollo, entre otras causas, gracias al crecimiento de la presencia de los países en desarrollo en dicha institución, que pasan de 67 a 106 entre 1958 y 1967.²⁴⁷ Como consecuencia de esta evolución los países desarrollados se encuentran excluidos, en la práctica, como potenciales beneficiarios de sus préstamos.²⁴⁸ En el período 1969-1983 el volumen de los préstamos aprobados - 106.420 millones de dólares - es ocho veces mayor que entre los años 1947-1968 y los países en desarrollo obtienen el 91% de los

recursos entre 1958 y 1983. En el período 1984-1986, la cifra alcanza los 36.483 millones de dólares.²⁴⁹

Se registra igualmente una evolución en cuanto al objeto de los préstamos. Se pasa de la financiación exclusiva de proyectos concretos a la financiación de préstamos a proyectos en base a programas y finalmente a la institución de los préstamos por programa, dirigidos en sus más recientes formulaciones a apoyar reformas estructurales a medio y largo plazo.

Además el Banco establece en 1976 un nuevo mecanismo de préstamo, conocido como la «Tercera Ventanilla», destinada a suministrar financiación en condiciones favorables a los países con un PNB *per capita* inferior a 375 dólares. Este servicio dispone en un primer momento de 1.000 millones de dólares para suministrar a un interés cuatro puntos inferior al normal del Banco. Los recursos, procedentes de un fondo cubierto por las aportaciones voluntarias de países desarrollados y países exportadores de petróleo han sido agotados.²⁵⁰

Muy recientemente, el 27 de abril de 1988, la Junta de Gobernadores del BIRF ha autorizado el aumento del capital del Banco, por un valor de 74.800 millones de dólares, lo que supone prácticamente duplicar el capital.²⁵¹

En relación con el peso de cada una de las instituciones de la familia del Banco Mundial respecto del total de los préstamos recibidos por los países en desarrollo, tomando como referencia el período 1947-1983, un 71% del volumen prestado corresponde al BIRF, el 27% a la AIF y sólo un 2% a la CFI.

Es importante señalar que la distribución de los préstamos entre los países en desarrollo dista mucho de ser equitativa. Tres países -Brasil, México y Colombia - absorben un 66% de los préstamos aprobados por el BIRF para América Latina, entre 1947 y 1982; cuatro países - Haití, Bolivia, Honduras y Nicaragua - cubren el 66,1% de los préstamos de la AIF para la misma región y tres países -

Brasil, México y Argentina - suponen el 71,5% de los de la CFI.

En lo que se refiere a la AIF, es necesario mencionar las dificultades que se han producido cada vez que se ha intentado proceder a una reconstitución de sus recursos, dificultades que, en ocasiones han comportado el retraso de los programas operacionales de la Asociación²⁵². Ha habido hasta ocho reposiciones de recursos en la AIF desde su creación. La Sexta reposición tiene lugar a mitades de 1980 por un importe de 12.000 millones de dólares. La Séptima, por un monto de 9.000 millones, es acordada, por un período de tres años el mes de junio de 1984²⁵³. La Octava reposición, por un valor de 12.000 millones de dólares, entra en vigor en septiembre de 1987.²⁵⁴

c) La valoración de los países en desarrollo.

Si se examinan los sucesivos y numerosos textos en que los países en desarrollo plantean sus reivindicaciones en materia de servicios de financiación de los déficit de la balanza de pagos, queda claro que, a pesar de los numerosos mecanismos que han sido creados, todavía se está lejos de satisfacerlas.

Las demandas de una mayor financiación y de una menor condicionalidad, de un aumento de la asignación de DEG y de su vinculación con el desarrollo, así como un aumento del capital del Banco Mundial, de la AIF y del Fondo son repetidas una y otra vez, tanto fuera del marco de las instituciones financieras y monetarias (por ejemplo en las reuniones del Grupo de los 77, anteriores a la celebración de la UNCTAD) como a través del Grupo de los 24.

Así, en la «Declaración y Programa de Acción de Manila», de 7 de febrero de 1976, se dice que "existen graves asimetrías en la manera de tratar a los diversos grupos de países en lo que respecta a evitar, corregir y financiar los equilibrios de pagos ... los países en desarrollo soportan una carga inequitativa"²⁵⁵, para lo cual

se propone dotar al FMI con servicios que suministren apoyo de pagos a los países en desarrollo; tener en cuenta en relación con la condicionalidad la duración probable de los déficit; hacer los créditos más automáticos y menos condicionados; ampliar y liberalizar el acceso de los países en desarrollo a los recursos del Fondo, al tiempo que se recuerda la reivindicación del vínculo entre los DEG y la financiación del desarrollo²⁵⁶. Disposiciones parecidas se encuentran en el «Programa de Arusha para la Autoconfianza Colectiva y Marco para las Negociaciones», aprobado por el Grupo de los 77, en el mes de febrero de 1979;²⁵⁷ en «La Plataforma de Buenos Aires», de abril de 1983,²⁵⁸ o en las «Propuestas del Grupo de los 77 acerca de la VII UNCTAD», aprobadas en La Habana, en abril de 1987.²⁵⁹

La misma sensación se obtiene tomando como referencia los informes del Secretario General de la UNCTAD en los diferentes períodos de sesiones y otros textos del mismo órgano.²⁶⁰

En el «Bosquejo de un Programa de Acción sobre Reforma Monetaria Internacional», preparado por el Grupo de los 24 y aprobado por el Grupo de los 77, el 29 de septiembre de 1979, en Belgrado, se incluye, aparte de la creación de un nuevo servicio de financiación de la balanza de pagos, que incluya una Cuenta de subvención de intereses para los países en desarrollo de bajos ingresos (lo que sería cubierto por la Cuenta de Subvención relativa a la financiación suplementaria), la petición de revisar los servicios existentes del FMI, considerando, en particular:

- a) una prolongación de los períodos de reembolso;
- b) la modificación de las restricciones cuantitativas a la disponibilidad de esos servicios;
- c) el establecimiento de condiciones prestando la debida atención a las causas de los déficit;
- d) el examen del servicio de financiación compensatoria, incluido un aumento importante y la liberalización del acceso a fin de compensar de una manera suficiente las deficiencias en los ingresos de exportación, las fluctuaciones de las importaciones y el deterioro de la

relación de intercambio de los países en desarrollo.²⁶¹

Las mismas reivindicaciones aparecen en otros documentos del Grupo de los 24. Por citar algunos no muy lejanos, en el informe de los Suplentes del Grupo de los Veinticuatro, aprobado en agosto de 1985, con el título «El funcionamiento y mejora del sistema monetario internacional»,²⁶² en otro informe de los Suplentes, aprobado por éstos en marzo de 1987, con el título «El papel del Fondo en la promoción del ajuste orientado al crecimiento»²⁶³ y en la Declaración del Grupo de los Veinticuatro, de 26 de septiembre de 1987.²⁶⁴

B) LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES. ASPECTOS DE SU MATERIALIZACIÓN

Como hemos visto, el objetivo de una plena y efectiva participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones en relación con las cuestiones monetarias y financieras, aunque es anterior a las resoluciones que enuncian el Nuevo Orden Económico Internacional, ocupa en ellas un lugar destacado.

Vamos a examinar, en este apartado, en qué medida ha habido progresos concretos en la tarea de materializar ese incremento de la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones, en el marco de las instituciones multilaterales de Bretton Woods. Para ello veremos, en primer lugar, los efectos producidos por el trabajo del Comité de los Veinte y la segunda enmienda al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional, aprobada en 1976²⁶⁵ y que entra en vigor en 1978, en el plano institucional y de toma de decisiones. En segundo lugar nos referiremos a algunos datos relevantes en relación con la participación de los países en desarrollo, acontecidos con posterioridad, tanto en el FMI como en el grupo del Banco Mundial. Por último aportaremos algunos elementos que

reflejan la opinión y la valoración de los países en desarrollo al respecto de tal evolución.

a) Efectos de la segunda enmienda al Convenio constitutivo del FMI.

El trabajo del Comité de los Veinte y las disposiciones que constituyen la segunda enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, se refieren fundamentalmente a los aspectos materiales del sistema monetario internacional y en muy pequeña medida tienen implicaciones en el plano institucional y en los aspectos formales de la adopción de decisiones.²⁵⁶

Sus efectos más destacables en esta esfera son la creación del «Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el sistema monetario internacional», el incremento del número de Directores Ejecutivos y, paralelamente a la reforma, el aumento de cuotas y de determinados procedimientos de votación.

El primer acontecimiento digno de mención lo constituye la creación el 2 de octubre de 1974 de un «Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el sistema monetario internacional», según una propuesta del Comité de los Veinte.²⁵⁷ Se trata de un órgano sin capacidad decisoria, destinado a desaparecer cuando se aplique la nueva disposición del Convenio, que habilita a la Junta de Gobernadores para crear, por mayoría del 85% de los votos totales, un nuevo órgano, denominado «Consejo», cuya composición sería la misma que la del Comité Provisional, es decir veinte miembros designados por los Estados o grupos de Estados con derecho a designar un Director Ejecutivo, y que estaría encargado de supervisar la gestión y la adaptación del sistema monetario. Para preservar el carácter político del Consejo, sus miembros elegidos por un grupo de Estados no están obligados a utilizar sus votos como un todo sino que pueden repartirlos entre diferentes opciones de voto. El Consejo no ha sido creado todavía.

En segundo lugar se modifica la composición de la Junta de Directores Ejecutivos, en el sentido de recoger la evolución experimentada desde su creación, es decir incrementando el número de Directores a elegir, pasando de los siete originarios a quince. De esta manera el número total de Directores queda fijado en veinte, si añadimos los cinco designados por los países con mayor cuota.

Se establece, en tercer lugar, paralelamente a la enmienda del Convenio, un nuevo aumento de cuotas, con ocasión de la sexta revisión general, que entra en vigor al mismo tiempo que la segunda enmienda.

El aumento, que supone un 32,5% del total de las cuotas del Fondo, no es igual para todos los Estados. Se trata de un dato de especial interés para nosotros por las implicaciones de la cuota en relación con el poder de voto. En efecto, se duplican las cuotas de los principales exportadores de petróleo y además se establece que no deberá disminuir la proporción global de los otros países en desarrollo; ²⁶⁶ en otras palabras el aumento del peso relativo de los exportadores de petróleo repercutirá exclusivamente en una disminución del peso relativo de los países desarrollados, en aproximadamente un 4,5%. ²⁶⁷ El resultado de ello en el Fondo es que los 102 países en desarrollo que el 15 de marzo de 1977 disponían del 32,9% del total de los votos, pasan, tras la sexta revisión, a tener el 35,8%. Hay que señalar que todo incremento de cuotas implica un incremento del total de votos que repercute en la disminución del valor relativo de los votos básicos, lo que perjudica especialmente a los países con cuotas más bajas; sin embargo, fue rechazada la posibilidad de aumentar el número de votos básicos, asignados a todos los Estados por igual. ²⁷⁰

Hay que precisar, en este punto, que la pérdida de poder de voto que conlleva la revisión de cuotas, para los países desarrollados tiene su compensación. En particular, en el caso de los Estados Unidos, que pasan de un 20,75% de los votos totales del Fondo a un 19,96%, ello hubiera

supuesto el fin de la posibilidad de vetar las decisiones sometidas a la mayoría de un 80%. La compensación consiste en elevar esta mayoría para determinadas decisiones importantes a un 85%.²⁷¹

Así de claro lo expone el «National Advisory Council on Monetary and Financial Policies» de los Estados Unidos, en su informe sobre la conveniencia de ratificar las nuevas disposiciones:

"... a number of decisions which either are not authorized under the present Articles, or are authorized to be taken by lower majorities, have been made subject to a majority of eighty-five percent of the total voting power. This assures the United States and other countries that important changes of policy in the Fund will not be implemented unless they command wide support; and, in particular, the United States will be assured that it will have the ability to forestall any important policy decision which it considers to be against the interests of the United States or of the system as a whole."²⁷²

La segunda enmienda afecta ampliamente al sistema de mayorías establecidas para la adopción de decisiones en el Fondo. Según GOLD,²⁷³ establece mayorías especiales para 53 categorías de decisiones, frente a las 21 existentes y reduce esas mayorías a dos, el 70% y el 85%, frente a las seis existentes con anterioridad. Estas medidas hacen que también los países en desarrollo en su conjunto dispongan de un derecho de veto para todas las decisiones que requieren mayoría cualificada. Es oportuna la reflexión de GOLD

"A veto power, of course, is not equivalent to a sufficiency of voting power to ensure the adoption of decisions. Nevertheless, a veto power often gives those who are able to exercise it enough influence to force the modification of proposed decisions or to gain some compensating advantage if a proposed decision is of particular interest to other members."²⁷⁴

Por otra parte el hecho de duplicar las cuotas de los principales países exportadores de petróleo no puede interpretarse como un mecanismo para cumplir el objetivo de una mayor participación de los países en desarrollo, aunque la medida produzca también ese efecto. El incremento de las

cuotas de los exportadores de petróleo constituye simplemente una consecuencia de la elevación de su fuerza económica y, por tanto, encaja perfectamente en la lógica del Fondo.²⁷⁵ Es más, para algunos autores, como BERGSTEN, se trata de la incorporación de estos países al reducido club de los que tienen capacidad de decidir,²⁷⁶ un concepto bastante alejado del de la plena y efectiva participación de los países en desarrollo. La gobernabilidad de las relaciones económicas internacionales requieren para este autor: "... engaging all relevant actors in the decision-making process, while at the same time developing collective leadership of the system through joint management by a small group of the most powerful countries."²⁷⁷

En un planteamiento más moderado, señala S.M.FINGER, en referencia a la resolución 3362 (S-VII), de septiembre de 1975, que una cosa es que en el Séptimo período extraordinario de sesiones hubiera un acuerdo respecto a la necesidad de incrementar la participación de los países en desarrollo y otra muy distinta que lo hubiera respecto del procedimiento a seguir para ello. Se muestra favorable a incrementar los votos de los países de la OPEP en relación con su mayor peso financiero, acepta que "in order to encourage true negotiation rather than domination by a few highly industrialized countries, representation of the non-OPEC developing countries should also be increased",²⁷⁸ tanto en el Fondo Monetario como en el Banco Mundial, y afirma incluso, respecto de este último:

"more opportunity should be provided for personnel from developing countries in Bank staff positions at all levels, in order to bring in diverse viewpoints. Care should be taken, however, to maintain the highest standards and to avoid undue politicization."²⁷⁹

Ello se acompaña sin embargo de una defensa a ultranza del sistema del voto ponderado, defendiendo la conveniencia de desplazar las decisiones económicas justo a las instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el GATT donde hay "a better correlation

between influence on decisions and the ability to carry them out",²⁸⁰ reservando para otras como la Asamblea General de las Naciones Unidas o la UNCTAD el papel de foro de debate.

Algún autor, como DE VRIES, Gobernador suplente del Fondo por los Países Bajos, llega a afirmar que

"none of the pre-Bretton Woods drafts for a Fund, nor at the Bretton Woods conference itself, was it considered necessary to provide any justification for the bold new step of weighting the voting power. Nor has that principle been seriously questioned in the Fund since."²⁸¹

b) Algunos datos relativos a la participación de los países en desarrollo en la década de los ochenta.

Con posterioridad a la segunda enmienda continúan apareciendo datos que inciden sobre la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones. Se refieren a las cuotas de los países en desarrollo en el FMI y en el Grupo del Banco Mundial, a los Directores Ejecutivos y al personal de dichas instituciones.

En primer lugar se acuerdan nuevas revisiones de cuotas en el Fondo Monetario Internacional, la séptima revisión, aprobada en diciembre de 1978 supone, en líneas generales, un incremento de las cuotas en un 50%, siendo mayor en el caso de los países exportadores de petróleo. A 30 de junio de 1980, los países en desarrollo disponen aproximadamente de un 36,5% del total de los votos del Fondo.²⁸²

La octava revisión general de cuotas del FMI se aprueba en marzo de 1983, y se hace efectiva en noviembre del mismo año, suponiendo un incremento de un 47,5% del total de cuotas del Fondo. A 30 de abril de 1984, los países en desarrollo disponen todavía de un 37,75 % de los votos totales del Fondo. La novena revisión general de cuotas se encuentra todavía en fase de negociación.

En cuanto al BIRF, los países en desarrollo disponen, en 1980, de, aproximadamente, un 39% del total de los votos²⁸³ y a 30 de junio de 1986 del 36,25 de los votos. En

la AIF, en esta última fecha, el porcentaje es el mismo.²⁰⁴ En la CFI, a 30 de junio de 1987, los países en desarrollo asumen el 27,3% del total de las cuotas y disponen de un 29,69% del total de los votos.²⁰⁵

En cuanto a los Directores Ejecutivos, su número se ha ido incrementando en el FMI hasta 22, como consecuencia de la utilización masiva de la moneda de Arabia Saudita, lo que le da derecho a designar un Director, desde 1978 y al ingreso de China, en 1980, al que se considera Estado constitutivo, por si mismo, de una nueva circunscripción para la elección de un Director Ejecutivo; esto tiene como resultado reducir a la mitad exacta el número de Directores pertenecientes a países desarrollados. Los once Directores elegidos exclusivamente por los países en desarrollo suman el 35,27 % del total de votos posibles, a finales de 1981.²⁰⁶ A 1 de septiembre de 1987, este porcentaje ha descendido hasta el 33,49% del total de votos.²⁰⁷

En el Banco Mundial, el número de Directores Ejecutivos es de 21 desde 1980, en que la República Popular de China ocupa la representación de China y adquiere el derecho a elegir un Director Ejecutivo. Los diez Directores, nacionales de países en desarrollo, suman el 32,32 % del total de votos posibles en el BIRF, y el 30,93% del total, en la AIF, a 30 de junio de 1988.²⁰⁸ En la CFI, a 30 de junio de 1987, de los 22 Directores Ejecutivos, diez son nacionales de países en desarrollo y suman el 24,72% del total de votos.²⁰⁹

En cuanto al Director Gerente del Fondo Monetario, ha continuado siendo un nacional de un país desarrollado: el holandés **H. Johannes WITTEVEEN**, entre 1973 y 1978, el francés **Jacques de LAROSIÈRE**, desde junio de 1978 hasta enero de 1987, y desde esta fecha el también francés **Michel CAMDESSUS**. Por otra parte, desde junio de 1984 el estadounidense **Richard D. ERB**, ocupa el nuevo cargo de Subdirector Gerente.

El Presidente del BIRF, la AIF y la CFI es actualmente Barber B. CONABLE Jr., que sustituye desde julio de 1986 al también estadounidense A. W. CLAUSEN.

A finales de abril de 1987, el personal del Fondo comprende 1.667 funcionarios procedentes de 101 países.²⁹⁰

De los 67 vicepresidentes y directores de departamento que el Banco Mundial tiene en 1980, sólo 14 son nacionales de países en desarrollo, que representan un porcentaje del 20,9%, muy inferior al de los votos de dichos países.²⁹¹

A 30 de junio de 1988, el personal de nivel superior del Banco Mundial está formado por 3.556 personas, de 113 países.²⁹²

A 30 de junio de 1987, la CFI tiene 514 empleados, de los que 337 son de nivel superior, de 76 nacionalidades distintas. El 40% del personal de nivel superior y el 33% del personal gerencial son de países en desarrollo, según el informe de la CFI de ese año.²⁹³

c) La valoración de los países en desarrollo.

Se produce en el terreno de la participación en la toma de decisiones una situación muy parecida a la que se daba en relación con los servicios de financiación: las reivindicaciones de los países en desarrollo apenas han variado en lo fundamental desde la reclamación de un Nuevo Orden Económico Internacional, en 1974. Ello puede verse reflejado tanto en algunos documentos de la UNCTAD como en los directamente elaborados por los países en desarrollo, a través del Grupo de los 77 y del Grupo de los Veinticuatro.

En el Informe del Secretario General de la UNCTAD a la UNCTAD IV, en 1976, se detallan los requisitos necesarios para la reforma del sistema monetario, el último de los cuales es:

"la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones, que tiene que aumentarse, no sólo asignándoles mayores derechos de voto en el FMI, sino también asegurando que las decisiones importantes

relativas al sistema monetario internacional no se tomen fuera de esta institución."294

En un posterior informe de la secretaría de la UNCTAD, de 25 de septiembre de 1979, (estando ya en vigor la segunda enmienda del convenio del FMI) que lleva por título precisamente el de «Evaluación de los progresos realizados en el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional», se dice:

"Tampoco se ha hecho prácticamente ningún progreso para aumentar y hacer más efectiva la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones del FMI y de las instituciones internacionales de financiación del desarrollo. Como en estas instituciones los votos siguen siendo proporcionales a la cuota de cada país, la cual depende de factores tales como la riqueza, el ingreso total, etc. la influencia de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales apenas ha crecido, como consecuencia del aumento de la importancia económica de ciertos Estados."295

Igualmente, el informe de un grupo de expertos, encargado por la quinta UNCTAD de examinar la evolución futura del sistema monetario internacional afirma que, "Habida cuenta de los profundos cambios que se habían producido en el mundo desde 1945, era preciso adoptar procedimientos de adopción de decisiones que fueran equitativos"296. Concretamente, consideran que,

"los países en desarrollo debían desempeñar un mayor papel que hasta la fecha en el proceso de adopción de decisiones dentro del sistema monetario internacional. Ese papel debería incluir todas las fases de los estudios, consultas, negociaciones y decisiones relativos al sistema. Se convino en que ello requería una mayor representación de los países en desarrollo en el personal y la dirección de las instituciones pertinentes."297

Además, en cuanto a la revisión de cuotas del FMI, el grupo de expertos se refiere a "la necesidad de examinar a fondo los criterios actuales de determinación de las cuotas"298 y proponer incrementar la participación de los países en desarrollo hasta el 45% del total de las cuotas del Fondo.

En «La Plataforma de Buenos Aires», aprobada por el Grupo de los 77 en abril de 1983, se propone un conjunto de medidas de aplicación inmediata. Así, el FMI debe, en relación con las cuotas, "aumentar considerablemente la parte correspondiente a los países en desarrollo en las cuotas del FMI, elevándola a por lo menos un 45% del total".²⁹⁹ Además,

"Todas las fases de las negociaciones, tanto oficiales como oficiosas, relacionadas con la adopción de decisiones referentes al sistema monetario internacional deberían desarrollarse en foros en los que tengan plena participación los países en desarrollo. Debería aumentarse considerablemente el número de votos de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods"³⁰⁰

A su vez, el Banco Mundial debe "Tomar las disposiciones adecuadas para examinar si la activación de ciertos artículos del Convenio Constitutivo podría mejorar la posición de los países en desarrollo en el Banco Mundial."³⁰¹

Entre las medidas a medio y largo plazo se hace referencia a la modificación del Convenio del Banco Mundial:

"El Banco Mundial debe iniciar un proceso de consultas para elaborar una modificación adecuada de los artículos del Convenio Constitutivo que permita redefinir y reestructurar el papel de los países en desarrollo dentro de la institución."³⁰²

Por lo que se refiere a las declaraciones del Grupo de los Veinticuatro, podemos encontrar, entre los más recientes las siguientes reivindicaciones.

En primer lugar se pide la creación de un Grupo de Trabajo, en el seno del Comité para el Desarrollo, "encargado de examinar todos los aspectos del problema de la deuda y de estudiar mecanismos para aliviar la carga de la deuda, entre otros, el suministro de recursos adicionales..."³⁰³

Igualmente el Grupo de los Veinticuatro solicita la creación de un comité, con representación de los dos grupos de países y que trabaje por consenso, y la convocatoria

posterior de una conferencia internacional para la reforma del sistema monetario y financiero internacional, con la plena participación de los países en desarrollo.³⁰⁴

En tercer lugar, y por último, respecto de sus cuotas de votos, se pronuncian por un aumento de las mismas, más allá del 45% anteriormente citado, en un informe de septiembre de 1985:

"Aunque quizá sea inevitable utilizar el principio de la votación ponderada en las instituciones financieras, tiene que haber un mayor equilibrio en el reparto de votos para que esas instituciones funcionen de forma más equitativa y eficaz. La proporción de los países en desarrollo en el total de votos de las instituciones financieras multilaterales debería elevarse al 50 por ciento. Entre otras formas de alcanzar ese objetivo, podría considerarse la posibilidad de aumentar los votos básicos. Debe mantenerse la representación geográfica actual que tienen las regiones de los países en desarrollo en los Directorios del Banco y del Fondo."³⁰⁵

C) EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Nos referiremos, en primer lugar a los antecedentes y aspectos generales de este organismo y, posteriormente, a la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones en su seno.

a) Antecedentes.

Los orígenes lejanos del FIDA se remontan a 1973. Como consecuencia de la petición formulada por la Cuarta Conferencia de los Países No Alineados, celebrada en Argel en septiembre del citado año, y relativa a la convocatoria por parte de la FAO y la UNCTAD de una Conferencia internacional con el objetivo de hacer frente a la grave crisis alimentaria que entonces se producía,³⁰⁶ la Asamblea General adopta la resolución 3180 (XXVIII), el 17 de diciembre de 1973, por la que se convoca una «Conferencia

Mundial de la Alimentación», bajo los auspicios de las Naciones Unidas.³⁰⁷

Además, en el «Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional» se insta a celebrarla "de manera que la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones consagrado al desarrollo ... pueda hacer una aportación plena al establecimiento del nuevo orden económico internacional."³⁰⁸

La Conferencia Mundial de la Alimentación tiene lugar en Roma, del 5 al 16 de noviembre de 1974, con la participación de 133 Estados y seis movimientos de liberación nacional, además de representantes de numerosas organizaciones internacionales.³⁰⁹ En ella se adopta una «Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición», en la que, entre otros aspectos, se afirma que:

"Todos los países, pequeños o grandes, ricos o pobres, son iguales. Todos los países tienen pleno derecho a participar en las decisiones relativas al problema alimentario;"³¹⁰

Se aprueban igualmente un total de veintidos resoluciones de las cuales nos interesa detenernos en dos. Por la primera de ellas, la resolución XIII, la Conferencia resuelve que se establezca un "Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola para financiar proyectos de desarrollo agrícola en los países en desarrollo, especialmente para la producción de alimentos";³¹¹ un Fondo creado sobre la base de las contribuciones voluntarias de todos los países desarrollados y los países en desarrollo que puedan hacerlo y administrado

"por un Consejo de Administración compuesto de representantes de países desarrollados contribuyentes, países en desarrollo que contribuyan y posibles países beneficiarios, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar una representación equitativamente distribuida de estas tres categorías y un equilibrio regional entre las representaciones de los posibles países beneficiarios."³¹²

La otra resolución, la XXII, tiene como objeto principal la creación de un órgano de las Naciones Unidas - un Consejo Mundial de la Alimentación - que "preste atención global, integrada y continua para la coordinación y ejecución satisfactorias de las políticas relativas a la producción alimentaria, a la nutrición, a la seguridad alimentaria, al comercio de alimentos y a la ayuda alimentaria ...".¹³

La resolución 3348 (XXIX) de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1974, crea el Consejo Mundial de la Alimentación, compuesto por treinta y seis Estados, de los cuales 24 países en desarrollo y pide al Secretario General la convocatoria de una reunión de los países e instituciones interesados, para elaborar los detalles de la organización del FIDA.¹⁴ Se celebran hasta tres de estas reuniones entre mayo de 1975 y febrero de 1976.¹⁵

En la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General, de septiembre de 1975, sobre «Desarrollo y cooperación económica internacional», se dice, en relación con el FIDA, lo siguiente:

"A fin de que se disponga de recursos adicionales en condiciones favorables para el desarrollo agrícola de los países en desarrollo, los países desarrollados y los países en desarrollo que puedan hacerlo deben comprometerse a aportar, sobre una base voluntaria, una contribución sustancial al propuesto Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola a fin de que sea posible crearlo para fines de 1975 con recursos iniciales de 1.000 millones de DEG. Posteriormente, se deberán proporcionar al Fondo recursos adicionales en forma continua."¹⁶

En una nueva resolución, de diciembre del mismo año, la Asamblea General pide al Secretario General que convoque una Conferencia de plenipotenciarios para que apruebe un acuerdo relativo al establecimiento del FIDA.¹⁷

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el establecimiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, se celebra en Roma, el mes de junio de 1976 y concluye con la aprobación, el 13 de junio de 1976, del Convenio Constitutivo del FIDA, que no se abriría a la firma

hasta que las contribuciones iniciales al Fondo alcanzaran los 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos, hecho que sucede el 20 de diciembre de 1976.³¹⁹ El Convenio entra en vigor el 30 de noviembre de 1977, una vez reunidas las condiciones previstas para ello.³¹⁹

Por su parte, la Asamblea General adopta el 15 de diciembre del mismo año una resolución aprobando el acuerdo entre el Fondo y la ONU para la conversión del primero en organismo especializado de las Naciones Unidas.³²⁰

Este nuevo organismo especializado, el cuarto con finalidades financieras tras el BIRF, CFI y AIF, presenta numerosos aspectos de interés. Su único objetivo consiste, según el artículo 2 del Convenio, en "**movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados miembros en desarrollo.**" Para ello -art.7- el Fondo proporciona financiación a los Estados Miembros o a las organizaciones intergubernamentales en que dichos Miembros participen, en forma de donaciones o préstamos. Las condiciones de los préstamos, que comprenden tres posibilidades distintas pueden asimilarse, como hace SAUVIGNON a las del servicio ordinario del Banco Mundial, a las de su «tercera ventanilla» y a las de la AIF, respectivamente.³²¹

En el inicio de sus operaciones -diciembre de 1977- el FIDA contaba con un capital de 1.022,1 millones de dólares, aportados por los tres grupos de países en las cantidades de 567,3 millones, 435,5 millones y 19,3 millones, respectivamente. A mitades de 1980 ya se habían comprometido un total de 633,8 millones, lo que hizo necesario pensar en una reposición de fondos, de acuerdo con lo previsto en el Convenio Constitutivo. Los fondos previstos en 1981, para el segundo período, correspondiente a los años 1981-1983, alcanzaron la cifra de 1.100 millones de dólares. Posteriormente ha habido dificultades financiera debido a la reducción de las aportaciones.³²²

No obstante, desde 1978, el FIDA ha contribuido a canalizar 10.000 millones de dólares hacia 221 proyectos en 89 países en desarrollo, habiendo aportado directamente unos 2.500 millones de dólares, en préstamos y subvenciones.²²³

Dejaremos, sin embargo, estos aspectos más generales para centrarnos en el análisis de la posición de los países en desarrollo en relación con la toma de decisiones en el seno del Fondo.²²⁴

b) La participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones en el FIDA.

Se constata una coincidencia general en considerar el FIDA como una institución del Nuevo Orden Económico Internacional,²²⁵ en la medida en que se trata de una organización creada exclusivamente en beneficio de los países en desarrollo y controlada por ellos. La característica más novedosa del Fondo en el plano institucional es, sin duda, la peculiar estructura para la toma de decisiones, que -en palabras de D. CARREAU- la configura como "la première organisation internationale économique à vocation universelle où le processus de prise de décision est placé sous le contrôle des pays en voie de développement."²²⁶

El sistema del Fondo se basa en la distinción de tres categorías de miembros: los países desarrollados, con algunas excepciones, como las de Grecia o Turquía, (categoría I); los países en desarrollo contribuyentes, es decir los países exportadores de petróleo, con la excepción del Ecuador (categoría II), y por último los países en desarrollo receptores de la financiación (categoría III).

La estructura orgánica del Fondo comprende dos órganos principales: un Consejo de Gobernadores y una Junta Ejecutiva, además de un Presidente, y el personal necesario. El Consejo de Gobernadores se compone de un Gobernador y un suplente por cada Estado Miembro y concentra el conjunto de poderes del Fondo. La Junta Ejecutiva se compone de 18

Miembros, eligiendo los países de cada categoría seis miembros de la Junta y ejerce fundamentalmente, las funciones que le delegue el Consejo.

En cada uno de los dos órganos hay un total de 1.800 votos que se reparten por igual entre los tres grupos de Estados, es decir que cada categoría de Estados en su conjunto dispone de 600 votos.

Las mayorías requeridas normalmente en los dos órganos son las siguientes: para el Consejo de Gobernadores, la mayoría simple del total o sea más 900 votos o bien los dos tercios del total, o sea 1200 votos; para la Junta Ejecutiva rige en casi todos los casos la mayoría de tres quintos de los votos emitidos siempre que se supongan más de la mitad del total de votos. o sea 1080 votos si son emitidos todos los votos posibles. El resultado de todo ello es efectivamente una mayoría suficiente en posesión del conjunto de los países en desarrollo en los supuestos citados, aunque los países desarrollados obtienen a cambio algunos mecanismos de salvaguarda.

El primero de ellos es la existencia de en casos especiales en que se exige una mayoría superior, como por ejemplo para la enmienda del Convenio, que exige una mayoría de cuatro quintos de los votos totales. El segundo es, como pone de relieve **ZAMORA**,^{***} la exigencia de un quorum para tomar decisiones válidamente, que comprenda no sólo un número de Miembros que representen dos tercios de los votos sino también que representen, por lo menos, la mitad de los votos en cada una de las tres categorías.

Además, como señala **SAUVIGNON**, la estructura de los votos da igualmente al conjunto de países contribuyentes - países desarrollados más los países en desarrollo exportadores de petróleo - la posibilidad de oponerse a las pretensiones excesivas de los países en desarrollo beneficiarios.^{***}

La asignación de 600 votos a cada categoría de Estados fue una fórmula de compromiso, propuesta por Arabia Saudita, durante la segunda reunión de países interesados en la

creación del Fondo, como solución a la oposición existente entre los países desarrollados - con algunas excepciones notables como la de Suecia - partidarios de un sistema de voto ponderado al estilo de otras organizaciones financieras y el Grupo de los 77, partidario del sistema de un voto por Estado. 329

El compromiso preveía que cada grupo de Estados distribuyera su cuota de 600 votos a su elección. De esta manera se establece un sistema de ponderación de votos ciertamente particular. La particularidad radica en que la ponderación se establece solamente dentro de los dos primeros grupos, en que se reparte de manera desigual un mismo número de votos -600- mientras que el tercer grupo, el de los países en desarrollo beneficiarios de la financiación, posee en su conjunto 600 votos repartidos sin ponderación. 330

De esta manera tienen un peso mayor, en reconocimiento de su mayor aportación económica, los Estados Unidos, la República federal de Alemania y Japón, en el Grupo I, e Irán, Arabia Saudí y Venezuela, en el Grupo II. 331

Precisamente a este respecto, el Grupo de los 77 hizo una declaración, que incluye una condena directa de la ponderación de voto, en el momento de la conclusión del proyecto de Convenio, durante la tercera reunión de los países interesados, en la que se insiste en que se dice lo siguiente:

- 1) El Grupo de los 77, a la vez que aprecia los esfuerzos realizados con miras a lograr un acuerdo de todos los países interesados en la creación del FIDA, reafirma la igualdad soberana de todos los Estados y, por consiguiente, insiste firmemente en que el principio "un país, un voto" forma parte integrante de los objetivos por cuya consecución lucharán siempre los países miembros del Grupo de los 77.
- 2) El Grupo de los 77 seguirá pugnando en todos los foros internacionales por eliminar completamente el sistema, vinculado a una época superada, que no responde a las aspiraciones legítimas de la humanidad.
- 3) Por consiguiente, el Grupo de los 77 acepta el sistema de votación previsto en el Convenio

Constitutivo del FIDA con ánimo de transacción, pero sigue convencido de que en un futuro muy próximo el principio de la igualdad triunfará por doquier, y espera que los objetivos del Fondo se alcanzarán plenamente."***

CONSIDERACIONES FINALES

Desde la primera formulación del NOEI, en 1974, se han producido ciertas mejoras en los servicios de las instituciones financieras y monetarias; en especial en estos últimos años se han creado nuevos servicios en el FMI, se ha incrementado notablemente el capital del BIRF y parece probable una nueva asignación de DEG. Pero este conjunto de medidas no parecen ser, al igual que las anteriores, más que una respuesta tardía e insuficiente, casi siempre superada por la gravedad de las necesidades, a las sucesivas peticiones de los países en desarrollo.

Si bien es importante tener en cuenta los mecanismos exclusivamente establecidos en su beneficio, especialmente en cuanto a sus implicaciones para el desarrollo de principios como el de trato preferencial en favor de los países en desarrollo, en ningún caso se han dado pasos que evidencien una decisión política de convertir tales organismos en partícipes de una transformación sustantiva de las relaciones económicas internacionales. Por lo que hace al FMI, la problemática de los países en desarrollo ocupa un lugar muy secundario entre sus intereses y, en lo que se refiere al grupo del Banco Mundial, su concepción del desarrollo no parecen adecuados a la opción de cambio que supone el Nuevo Orden Económico Internacional.***

En lo que se refiere a la participación de los países en desarrollo, aunque de los datos que hemos expuesto se deduce que se han dado pequeños pasos para favorecerla, tales pasos se han movido siempre dentro de los límites constitucionales de las instituciones de Bretton Woods. En ningún caso ha habido una voluntad política colectiva de los

países desarrollados^{***4} para superar esos límites y repensar las instituciones teniendo en cuenta las necesidades y los intereses de los países en desarrollo o, por lo menos, adaptarlas sobre la base de una participación plena y efectiva de los países en desarrollo en ellas.

Ha habido un aumento relativo de cuotas para los países en desarrollo, en especial para los más ricos de entre ellos, pero se está lejos del objetivo del 50% de votos y ha habido también una pérdida del valor relativo de los votos básicos, que perjudica a los países más pobres; se han creado nuevos órganos donde no hay voto ponderado, pero donde tampoco hay capacidad decisoria; hay una mayor presencia de nacionales de los países en desarrollo entre los Directores Ejecutivos, pero los países desarrollados continúan prefiriendo resolver los problemas monetarios, o mejor sus problemas monetarios y financieros al margen de los órganos establecidos para ello en el Fondo y en el Banco Mundial. Ha aumentado la presencia de funcionarios de los países en desarrollo en las instituciones estudiadas, pero todavía está por debajo del porcentaje de voto que dichos países poseen.

Además, la reivindicación político-jurídica que supone la plena participación en la toma de decisiones va quedando relegada cada vez más a un segundo plano,^{***5} superada por las dificultades económicas que los países en desarrollo sufren, en áreas como, por ejemplo, la deuda externa; va perdiendo peso y corre el peligro de convertirse en una mera fórmula de estilo.

Un caso bien distinto es el del FIDA. A pesar de que el volumen de sus actividades lo configuran como una institución modesta, la significación fundamental del FIDA en relación con la participación de los países en desarrollo, está en que constituye una prueba de que es posible imaginar y poner en funcionamiento instituciones financieras multilaterales que la garanticen.^{***6}

Un buen final a este capítulo lo constituye el siguiente párrafo del informe del Director General de

Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, ante el Undécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1980. Ocho años más tarde, tan poco se ha avanzado, que continua siendo una buena valoración de la situación:

"Se ha avanzado poco en cuanto al objetivo de lograr una mayor participación de los países en desarrollo en la administración del sistema monetario y financiero internacional. Sin embargo, algún progreso se ha alcanzado. Los países en desarrollo han tenido más oportunidades que en el pasado de participar en foros de adopción de decisiones. No obstante, incluso en ello se registraba una tendencia a negociar previamente las cuestiones críticas y a adoptar decisiones efectivas en pequeños grupos de países industrializados reunidos fuera de dichos foros. Se ha creado una nueva institución financiera, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) cuya estructura administrativa y de votación prevé la plena participación de los países en desarrollo. El Fondo Común de estabilización de productos básicos, cuyas negociaciones ya han concluido, refleja también el principio de una participación equitativa en el proceso de adopción de decisiones. No hay que minimizar la posible importancia de esta nueva tendencia, por más que se trate de instituciones nuevas y relativamente pequeñas. No se han producido cambios significativos en el sistema de votación de las instituciones financieras y monetarias ya establecidas y más poderosas y el mundo en desarrollo ha seguido teniendo influencia limitada en cuanto a las políticas financieras y monetarias internacionales." 007