

EL DERECHO MONETARIO INTERNACIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

por MANUEL LÓPEZ ESCUDERO

Catedrático de Derecho Internacional Público y Titular de la Cátedra Jean Monnet
de la Universidad de Cantabria

SUMARIO

- I. Características generales y evolución del Sistema Monetario Internacional
- II. El Derecho Monetario Internacional de carácter institucional
 - A. El Banco de Pagos Internacionales
 - B. El Fondo Monetario Internacional
 - 1. Objetivo y funciones
 - 2. La estructura financiera del FMI
 - 3. La estructura institucional y la adopción de decisiones en el FMI
 - C. Los grupos y foros monetarios
 - 1. El G10 y sus comités especializados
 - 2. El G7
 - 3. El G20
 - 4. El Foro de Estabilidad Financiera
- IV. El Derecho Monetario Internacional de carácter sustantivo
 - A) El régimen jurídico-internacional de los tipos de cambio
 - B) Los mecanismos de financiación internacional

El fenómeno de la globalización es una característica distintiva de las relaciones internacionales actuales, cuya incidencia en el Derecho Internacional Público es cada vez mayor. La globalización tiene múltiples acepciones, pero de forma genérica puede decirse conlleva la creación de un sistema de dimensiones mundiales en el que todo acontecimiento o acción significativos despliegan efectos más allá del área geográfica en la que se producen y, recíprocamente, todo cambio global incide en los sistemas locales. Se crea un sistema de redes interconectadas (Internet es el mejor ejemplo) de carácter flexible, desterritorializado y en el que las fronteras nacionales pierden relevancia y la soberanía de los Estados resulta notablemente limitada.¹

Aunque la globalización es un fenómeno poliédrico que incide en múltiples aspectos de las relaciones sociales, sin duda es en el ámbito económico es donde su repercusión ha sido mayor y en el que ha generado simultáneamente encendidas alabanzas y feroces críticas.² Siguiendo a Stiglitz, puede decirse que la globalización económica es la integración más estrecha entre los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación y por el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas.³ Los efectos de la globalización se han experimentado en el comercio internacional y en la cooperación al desarrollo, pero su mayor incidencia se ha producido en las relaciones monetarias y financieras internacionales. En efecto, el avance de las tecnologías de la información, las liberalización de los mercados

¹ Véanse F. ATTINA: *El sistema de política global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Barcelona, 2002; A. GIDDENS: *Consecuencias de la modernidad*, Alianza editorial, Madrid, 1993; M. CASTELLS: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, tres volúmenes, Alianza editorial, Madrid, 1998.

² Una información muy extensa sobre los distintos aspectos de la globalización económica se encuentra en FMI: *The IMF and Globalization: A List of Events and Resources*, enero de 2004, <http://www.imf.org/external/np/exr/docs/010104.pdf>.

³ J.E. STIGLITZ: *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, p. 34.

financieros nacionales, la apertura al exterior de las economías nacionales y el aumento de la competencia entre los intermediarios financieros ha provocado una espectacular transformación de los mercados financieros y una globalización financiera a gran escala.⁴

Aunque en conjunto los efectos de la globalización económica en general y de la financiera en particular son positivos, se trata de un proceso que no beneficia a todos los países por igual, ya que muchos Estados (casi todos los países africanos, por ejemplo) han quedado prácticamente al margen de este proceso. Además la globalización financiera ha generado nuevos riesgos para la estabilidad de la economía mundial, como es el caso del fenómeno de las crisis financieras globales (las de México, Brasil, Asia, Rusia, Argentina). La globalización financiera necesita regulación jurídica y gobernanza política para controlar sus efectos negativos sobre bienes públicos importantes para la población a los que puede afectar, como la estabilidad de los sistemas financieros nacionales, la estabilidad cambiaria, el empleo o las condiciones laborales.

La globalización financiera ha restado soberanía efectiva a los Estados nacionales, pero dicha soberanía no se ha transferido a una autoridad superior para que la gestione. Así, nos encontramos con unas relaciones monetarias y financieras globalizadas, pero sin una autoridad que las regule y las controle. Por el momento, existe sólo un conjunto de organizaciones internacionales de cooperación económica y monetaria, junto con diversos grupos o foros de Estados, que ejercen una insuficiente gobernanza de la economía mundial. En el ámbito monetario y financiero, destaca la actuación del Grupo de los Siete («G7», en adelante) y, especialmente, del Fondo Monetario Internacional («FMI», en adelante), que aplican la mayor parte de las normas sustantivas del derecho monetario internacional. El FMI y la mayoría de las normas sustantivas que éste aplica se crearon en la Conferencia de Bretton Woods y la globalización monetaria y financiera está provocando una transformación importante, que es el objeto central de estudio en este trabajo. Para ello, voy a comenzar exponiendo la evolución del sistema monetario internacional, con objeto de exponer después la vertiente institucional del derecho monetario internacional y luego, aunque de forma más sucinta, su vertiente sustantiva.

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

Antes de la creación del FMI, los Estados tenían competencia exclusiva sobre las cuestiones monetarias⁵ y las normas jurídicas que las regulaban pertenecían, salvo contadas excepciones, al derecho interno. La cooperación interna-

⁴ Véase G. HÄUSLER: «La mundialización de las finanzas», *Finanzas & Desarrollo*, marzo de 2002, pp. 10-13.

⁵ En el asunto de los empréstitos serbios y brasileños, la CPJI reconoció de forma clara este principio al afirmar que *es un principio generalmente admitido que cualquier Estado tiene derecho a determinar por sí mismo sus monedas* (Serie A, n.º 20, p. 45, y Serie B, n.º 21, p. 122).

cional en el ámbito económico y monetario no adquiere relevancia hasta la Conferencia de Bretton Woods de 1944, que elaboró el Convenio Constitutivo del FMI. Este momento supone el nacimiento del derecho monetario internacional⁶ como sector específico del derecho internacional público y su consolidación ha ido de la mano de la actuación de esta organización internacional.⁷

La moneda o más bien el poder de acuñar moneda (*ius cudendae monetae*) es un elemento esencial de la soberanía del Estado moderno. En principio, una moneda sólo tiene poder liberatorio en el territorio del Estado emisor y la política monetaria es controlada por dicho Estado. Fuera del territorio del Estado emisor, una moneda es una mercancía más, como otras muchas. No obstante, el desarrollo de las relaciones monetarias internacionales ha erosionado la soberanía monetaria estatal⁸ y ha convertido a la moneda en una materia de interés internacional, en relación con la cual se han adoptado normas jurídicas internacionales.⁹ El derecho monetario internacional comprende el conjunto de normas

⁶ Como señala Zamora: *The negotiators of the IMF Agreement wished to establish, for the first time on a broadly international scale, a coherent paradigm of rules governing virtually all aspects of international monetary relations. For the first time, too, governments agreed to create an intergovernmental organization, complete with a professional staff of civil servants, to oversee this regime* (S. ZAMORA: «Sir Joseph Gold and the Development of International Monetary Law», en W.F. EBKE; J.J. NORTON (eds.): *Festschrift in Honor of Sir Joseph*, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 1990, p. 444).

⁷ La principal aportación doctrinal a la construcción del derecho monetario internacional se debe, sin duda, a Joseph Gold, que desde su puesto privilegiado de Consejero Jurídico del FMI (1946-1979) ha escrito numerosos obras muy relevantes, entre las que destacan *Voting and Decisions in the International Monetary Fund: An essay on the Law and Practice of the Fund*, IMF, Washington, 1972; *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, IMF, Washington, 1974; *The Fund Agreement in the Courts*, vols. I, II, III, IMF, Washington, 1976, 1982, 1986; *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System*, vols. I y II, IMF, Washington, 1979, 1984; *Exchange Rates in International Law and Organization*, American Bar Association, Washington, 1988; *Interpretation: the IMF and International Law*, Kluwer, Deventer, 1996.

Además de la obra de J. Gold, constituyen trabajos importantísimos en la conformación del derecho monetario internacional los siguientes: D. CARREAU: *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Cujas, París, 1970; D. CARREAU: *Le système monétaire international, aspects juridiques*, A. Colin, París, 1972; M.R. SCHUSTER: *The Public International Law of Money*, Clarendon Press, Oxford, 1973; F.A. MANN: «Money in Public International Law», *RCADI*, 1965, vol. 96, p. 7; F.A. MANN: *The Legal Aspects of Money*, 5.ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1994 (traducción española de la 4.ª ed. de 1982, F.A. MANN: *El aspecto legal del dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986); R.W. EDWARDS: *International Money Collaboration*, Transnational Publisher, Nueva York, 1984; B. TEW: *The Evolution of the International Monetary System 1945-1988*, 4.ª ed. 1988.

Entre la bibliografía reciente sobre derecho monetario internacional, destacan las obras de: G. BURDEAU: «L'exercice des compétences monétaires par les Etats», *RCADI* n.º 212, 1988, pp. 215 y ss.; D. CARREAU; P. JUILLARD: *Droit international économique*, 1.ª ed., Dalloz, París, 2003; W.F. EBKE; J.J. NORTON (eds.): *Festschrift in Honor of Sir Joseph*, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 1990; L. FOCSANEAU: «Droit international public monétaire», *Juris-classeur droit international*, fasc. 136, 1980; M. GIOVANOLI: *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Kluwer, Deventer, 2000; H. JAMES: *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Oxford University Press, 1986.

⁸ Véanse las reflexiones de T. TREVES: «Monetary Sovereignty Today», en M. GIOVANOLI (ed.): *International monetary Law*, Oxford University Press, 2000, pp. 111 y ss.

⁹ D. CARREAU: «Droit international...», *op. cit.*, p. 551 afirma que *la monnaie constitue un nouvel exemple de la prodigieuse extension ratione materiae du droit international actuel*.

aplicables a las relaciones monetarias entre Estados y entre Estados y organizaciones internacionales.¹⁰

Las normas que conforman el sistema monetario internacional tienen su punto de partida en el hecho de que no existe centralización del poder monetario en la sociedad internacional. Por ello, las relaciones monetarias internacionales, a diferencia de las internas, se caracterizan por la ausencia de una moneda común y por la existencia de numerosos poderes monetarios soberanos. Resulta necesario articular un sistema para compatibilizar la actuación de los Estados y para intercambiar sus monedas, ya que la moneda es el aceite que mueve los engranajes de la economía y no son factibles relaciones económicas internacionales si no se pueden cambiar monedas a un precio, que se denomina técnicamente tipo de cambio.

Las normas del sistema monetario internacional cumplen este doble objetivo de garantizar las transferencias monetarias internacionales mediante la convertibilidad de las monedas a un tipo de cambio determinado y de asegurar la compatibilidad de la actuación exterior de los Estados en materia monetaria.¹¹ Este sistema monetario interestatal, diseñado en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, es de naturaleza pública, ya que ha sido creado por y para los Estados, aunque sus normas condicionan la actividad financiera de los operadores económicos privados. La participación en él de las organizaciones internacionales que han adquirido competencias monetarias, como es el caso de la UE tampoco está resultando fácil, por el momento, aunque es previsible que en un futuro próximo el euro y las instituciones de la UE puedan insertarse en este sistema monetario internacional en igualdad de condiciones con las monedas nacionales y las autoridades estatales.¹²

La globalización financiera y el desarrollo tecnológico acaecidos desde la década de los setenta han posibilitado un aumento espectacular de las relaciones monetarias internacionales entre particulares, creándose un mercado financiero internacional de proporciones descomunales y que difícilmente puede ser controlado por los Estados. Este mercado de las eurodivisas, como se le denomina habitualmente, constituye hoy un auténtico sistema financiero internacional, de carácter privado donde entidades financieras, grandes empresas y Estados buscan financiación.¹³

¹⁰ *International monetary law refers to those rules of public international law, conventional or customary, that govern or influence monetary relations between States, as well as relations between States and international organization* (S. ZAMORA: *op. cit.*, p. 440).

¹¹ J.J. REY; J. DUTRY: *Institutions économiques internationales*, 3.^a ed., Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 120 y ss.

¹² Para un análisis global y detallado de las dificultades de inserción de la UE en el sistema monetario internacional, véase nuestro trabajo M. LÓPEZ ESCUDERO: *El euro en el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004 (en prensa).

¹³ El acceso a estos euromercados depende sólo de la solvencia económica y financiera de la entidad y su funcionamiento no está sometido a ningún régimen jurídico, determinando los participantes el derecho al que someten sus operaciones (normalmente la ley del Estado de Nueva York, la ley inglesa o la ley de otros centros financieros importantes). Véanse D. CARREAU: «Le système monétaire international privé (UEM et euro-marchés)», *RCADI*, 1998-IV, pp. 387 y ss; P. SAUNIER: «Organisations internationales universelles à compétences monétaires et financières. Le système financier international», *Juris-classeur droit international*, fasc. 135-1, 1997.

El endeudamiento excesivo de muchos Estados y las crisis financieras internacionales de los años noventa han obligado a un acercamiento entre el sistema monetario y el sistema financiero internacional, de forma que hoy, se puede hablar de la existencia de un sistema monetario y financiero internacional que comprende, según Carreau, el conjunto de normas, acuerdos y prácticas aplicables a las relaciones monetarias entre Estados y a la financiación de las transacciones internacionales. En realidad, puede decirse que actualmente existe una verdadera cogestión del sistema monetario internacional global entre las organizaciones internacionales, las autoridades estatales y las entidades financieras privadas con proyección internacional, que lo convierte en un sistema transnacional en el que las fronteras entre derecho interno y derecho internacional y entre derecho público y derecho privado se difuminan.¹⁴ El presente trabajo se centra principalmente en el sistema monetario internacional, que es el más interesante para el iusinternacionalista. En dicho sistema monetario existe un componente institucional y otro sustantivo, estrechamente vinculados, pero que analizaremos por separado seguidamente para su mejor comprensión.¹⁵

II. EL DERECHO MONETARIO INTERNACIONAL DE CARÁCTER INSTITUCIONAL

La cooperación entre los Estados en el actual sistema monetario internacional se desarrolla en el seno de un complejo entramado de organizaciones y foros de diversa naturaleza.¹⁶ Las dos organizaciones internacionales más importantes para la gobernanza de dicho sistema son el Banco de Pagos Internacionales («BPI», en adelante), y el Fondo Monetario Internacional, a las que hay que añadir la OCDE¹⁷ y dos organizaciones sectoriales de carácter muy técnico, cuya actuación está relacionada con la supervisión de entidades financie-

¹⁴ D. CARREAU, P. JUILLARD: «Droit international...», *op. cit.*, p. 555.

¹⁵ Esta distinción entre derecho monetario internacional sustantivo e institucional no aparece como tal en la doctrina, pero sí que existen obras que exponen de forma diferenciada los aspectos formales y los materiales de este sector del derecho internacional público. Véanse, por ejemplo: J.J. REY, J. DUTRY: *Institutions économiques internationales*, Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 123 y ss.; y M BELANGER: *Institutions économiques internationales. La mondialisation économique et ses limites*, 6.^a ed., Economica, París, 1997, pp. 39 y ss.

¹⁶ Un exposición actualizada y muy clarificadora de este entramado institucional es realizada por M. GIOVANOLI: «A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting», en M. GIOVANOLI (ed.): *International Monetary Law. Issues for the New Millenium*, Oxford University Press, 2000, pp. 11 y ss. Véase, también, el *Informe del Committee on International Monetary Law de la International Law Association* presentado a la reunión de Londres de 15 de mayo de 2000, pp. 2-8, disponible en <http://www.ila-hq.org>.

¹⁷ La *Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos* analiza y formula recomendaciones sobre la gestión de las políticas económicas nacionales, incluyendo las cuestiones monetarias, a sus Estados miembros, que son 29 países industrializados de Europa, América del Norte y otras partes del mundo. No obstante, su relevancia para el conjunto del sistema monetario internacional es limitada y no se analizará en el presente trabajo.

ras.¹⁸ La organización más antigua es el BPI, que tiene un claro perfil técnico, al estar formado por bancos centrales nacionales. El FMI es, como se ha dicho, la organización básica del actual sistema monetario internacional, tanto por su composición casi universal (184 Estados miembros), como por las importantes competencias que tiene atribuidas en materia de supervisión de las políticas económicas y financieras nacionales y en materia de financiación a los países con desequilibrios en sus balanzas de pagos.

Por otra parte, se han ido formado desde la década de los sesenta varios foros monetarios,¹⁹ creados sobre todo por los países industrializados, con objeto de analizar y adoptar posiciones comunes sobre las principales cuestiones de política económica y monetaria internacional antes de la intervención del FMI o del BPI, cuyo número de miembros se incrementó mucho con la adhesión de los países en vías de desarrollo.²⁰ Estos grupos y foros, de composición variable, pero siempre restringida, ejercen un importante poder en el sistema monetario internacional y su influencia sobre el FMI y demás organizaciones financieras es muy significativa. Los principales foros de cooperación económica y monetaria son los siguientes: el *Grupo de los Diez* (G10), el *Grupo de los Siete* (G7), el *Grupo de los 20* (G20), el *Foro de Estabilidad Financiera* (FEF) y el *Grupo de los 24* (G24).²¹

El entramado institucional del derecho monetario internacional se completa con las asociaciones privadas de expertos que elaboran normas técnicas sobre materias vinculadas con las cuestiones monetarias y cuya actuación está ligada, en muchos casos, con algunos de los foros y organizaciones.²² Su importancia es menor y no serán analizadas en detalle.

¹⁸ Se trata, por una parte, de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, con sede en Madrid, que agrupa a las autoridades nacionales encargadas de la supervisión de los mercados de valores y de futuros, y a la que están afiliadas las bolsas de valores de un gran número de países (página web <http://www.iosco.org>). Por otra parte, se encuentra la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, cuya secretaría se ubica en la sede del BPI en Basilea y que agrupa a las autoridades supervisoras de las entidades aseguradoras de 100 países (página web <http://www.iaisweb.org>).

¹⁹ Véase el documento del FMI: «Guía sobre los comités, grupos y clubes», diciembre de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/groupss.htm>.

²⁰ A.F.P. BAKKER: *International Financial Institutions*, Longman, Londres, 1996, p. 166. Además, este fenómeno pone de manifiesto, como ha señalado Gianviti, *how difficult it is for a monetary institution to reconcile the principle of equality of nations under international law with the reality of their unequal economic and financial weights* (P. GIANVITI: «The Reform of the international Monetary Fund (Conditionality and Surveillance)», en R.M. LASTRA (ed.): *The Reform of the International Financial Architecture*, Kluwer, Londres, 2001, p. 106).

²¹ No existe página web oficial del G7/8, pero el Centro de Información sobre el G 8 de la Universidad de Toronto contiene una extensa y excelente información sobre las actividades de este foro <http://www.g8.utoronto.ca/>. El sitio web del G20 es <http://www.g20.org>. La página web del Foro de Estabilidad Financiera es <http://www.Fsforum.org>. El sitio web del G24 es <http://www.g24.org>.

²² Las principales asociaciones son: International Accounting Standards Committee, International Federation of Accounts, International Swaps and Derivatives Association y International Securities Markets Association. Sus páginas web respectivas son las siguientes: <http://www.iasc.org.uk>, <http://www.ifac.org>, <http://www.isda.org>, <http://www.isma.org>.

A. El Banco de Pagos Internacionales

El BPI es una organización internacional peculiar y poco conocida, pese a ser la más antigua de todas las organizaciones monetarias. Fue creada mediante la firma del Convenio sobre el Banco de Pagos Internacionales, que tuvo lugar en La Haya el 20 de enero de 1930 por parte del Gobierno de la Confederación Helvética y de los Gobiernos de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido y Japón. Como anexo al Convenio se incluyeron los Estatutos del BPI, que constituyen el texto jurídico primordial para su funcionamiento y, además, Suiza se comprometió a otorgar al BPI su carta fundacional y a no modificarla sin el acuerdo de los otros Estados, ya que esta organización internacional se creó como una sociedad anónima por acciones. Los bancos centrales de los países fundadores firmaron los tratados constitutivos del BPI el 27 de febrero de 1930 en Roma y éste comenzó sus actividades el 17 de mayo de ese mismo año. Los privilegios e inmunidades del BPI se establecieron en el Protocolo de Bruselas de 30 de junio de 1936 y en lo que respecta al contencioso de sus agentes, se previó en el Convenio de la Haya la creación del Tribunal Administrativo del BPI. La condición de organización internacional del BPI, discutida en algún momento, resulta incuestionable,²³ máxime desde la firma el 10 de enero de 1987 del Acuerdo de Sede entre el BPI y el Consejo Federal Suizo, cuyo artículo 1 reconoce expresamente la personalidad jurídica internacional del BPI.²⁴

El BPI tiene su sede en Basilea y para determinar su capital social y realizar sus operaciones y sus balances dispone de su propia unidad de cuenta, el denominado franco oro, cuyo valor es de 1,94149 dólares estadounidenses. Como se creó para organizar el pago de las reparaciones de guerra alemanas, la Conferencia de Bretton Woods recomendó la disolución del BPI, pero está no se produjo y dicha organización se ha ido afirmando progresivamente como el foro especializado en la cooperación monetaria y financiera entre los bancos centrales. Este éxito del BPI ha provocado un espectacular aumento de sus miembros, que son los bancos centrales o autoridades monetarias de 55 Estados, pertenecientes a todos los continentes. Aunque la presencia de Estados Unidos y de los países europeos es predominante, el BPI es hoy una organización universal, en la que trabajan más de 500 agentes internacionales.²⁵

El BPI está estructurado como una sociedad mercantil por acciones, cuyo capital social asciende a 1.500 millones de francos oro, dividido en 600.000 ac-

²³ Véase el excelente artículo del Consejero Jurídico del Banco de Pagos Internacionales M. GIOVANOLI: «The Role of BIS in International Monetary Cooperation and Its Tasks Relating to the Ecu», en R.C. EFFROS (ed.): *Current legal Issues Affecting Central Banks*, IMF, 1992, Washington, pp. 39 y ss. También aborda esta cuestión P. SAUNIER: *op. cit.*, p. 17.

²⁴ Los textos de todo el derecho originario del BPI puede consultarse en su página web <http://www.bis.org/about/legal.htm>.

²⁵ Una descripción precisa y muy útil del funcionamiento y de las funciones del BPI se encuentra la web del BPI <http://www.bis.org/about/index.htm>, así como en el documento del propio BPI: *Perfil del Banco de Pagos Internacionales*, junio de octubre de 2002, disponible en http://www.bis.org/about/profile2002_s.pdf, y en la versión reducida del mismo de diciembre de 2003 http://www.bis.org/about/profile2003_s.pdf.

ciones de idéntico valor nominal (2.500 francos oro por acción), de las que se han emitido la inmensa mayoría y se ha desembolsado el 25% de su valor nominal. La articulación del BPI como una institución bancaria condiciona su estructura institucional, le confiere independencia financiera y autonomía de acción y le permite actuar como un banco central para los bancos centrales nacionales.

En lo que respecta a su estructura orgánica, el BPI, siguiendo el modelo de las sociedades anónimas, cuenta con dos órganos rectores, a saber, la Asamblea General y el Consejo de Administración y un Director General. La Asamblea, que es el órgano plenario, está formada por los gobernadores de los bancos centrales miembros del BPI y la atribución del derecho de voto depende de las acciones correspondientes a cada banco central nacional, según el artículo 44 de los Estatutos. La Asamblea General se reúne una vez al año y tiene como funciones principales la aprobación del informe Anual y del balance económico, así como la modificación de los Estatutos y el aumento o disminución del capital del BPI.

El Consejo de Administración es el órgano de composición restringida encargado de la administración y gestión del BPI. El artículo 27 de los Estatutos establece que estará formado por un máximo de 21 miembros (en la actualidad son 17), cuya distribución es la siguiente:

- Administradores permanentes: los gobernadores de los bancos centrales de Alemania, Bélgica, Francia, Reino Unido, Italia y el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, que pueden designar a un suplente para que los represente. Son los miembros originarios, que mantienen una posición privilegiada dentro del BPI.
- Seis personalidades representativas del mundo de las finanzas, la industria y el comercio, designadas por los Estados con administradores permanentes. Su mandato es de tres años con posibilidad de renovación.
- Un máximo de nueve miembros elegidos por el Consejo de Administración, por mayoría de dos tercios, de entre los demás gobernadores de los bancos centrales accionistas. Su mandato es de tres años con posibilidad de renovación. En la actualidad forman parte del Consejo de Administración los gobernadores de los bancos centrales de Canadá, Japón, Países Bajos, Suecia y Suiza.

El Consejo de Administración elige de entre sus miembros a un Presidente, que suele ser, también, el Presidente del BPI y, además, designa al Director General y al Subdirector General. El funcionamiento del Consejo de Administración no es permanente, sino que celebra, al menos, seis reuniones al año, encargándose el Presidente de la ejecución de las decisiones, para lo que cuenta con el apoyo del personal del Banco, cuyo jefe administrativo es el Director General. Las decisiones, como regla general, son adoptadas por el Consejo, según el artículo 33 de los Estatutos, por mayoría simple de los miembros presentes o representados por delegación.

El carácter de institución bancaria del BPI le confiere autonomía de acción, ya que hace que sus miembros sean los bancos centrales nacionales y no los gobiernos de los Estados, lo que lo ha convertido en una organización interna-

cional con un claro perfil técnico. Su configuración como banco garantiza, también, independencia financiera al BPI, ya que dispone de un capital propio y puede intervenir con rapidez prestando asistencia a los bancos centrales que lo necesitan sin depender de contribuciones gubernamentales, convirtiéndose así en un banco central para los bancos centrales que lo componen.²⁶ En este punto reside su principal diferencia con el FMI, que está compuesto por representantes de los gobiernos y tiene una orientación más política. Además, el BPI presta sus fondos a los bancos centrales con criterios bancarios (préstamos a corto plazo sin condicionarlos a la aplicación de medidas económicas y monetarias), mientras que el FMI concede préstamos a países con problemas de balanza de pagos, cuyo reembolso tiene un plazo amplio y se condiciona a la aplicación de medidas de saneamiento económico. Por último, el BPI no tiene competencias normativas ni de control sobre los bancos centrales nacionales, debiendo sus operaciones ser siempre conformes con la política monetaria de los bancos centrales interesados (art. 19 Estatutos BPI), mientras que el FMI dispone de poderes de vigilancia y control de la actuación de los Estados en materia monetaria.²⁷

Las funciones del BPI van en la práctica mucho más allá de las previsiones de su Estatuto,²⁸ ya que actúa como banco central de los bancos centrales, promueve la cooperación monetaria y financiera por diferentes vías e interviene como agente o fideicomisario en pagos internacionales.²⁹

Como banco central de los bancos centrales, el BPI presta servicios financieros a éstos, de manera que unos 120 bancos centrales y organizaciones financieras internacionales tienen depositadas reservas de divisas en él,³⁰ que las coloca en los mercados de capitales, procurando mantener siempre un alto grado de liquidez para poder devolver los depósitos. Además, el BPI concede ocasionalmente anticipos a corto plazo a los bancos centrales en forma de créditos garantizados con depósitos en oro, efectivo u otros activos de garantía en poder del Banco, y a partir de los años ochenta, ha concedido asistencia financiera a bancos centrales de países azotados por crisis monetarias (Méjico y Brasil, por ejemplo) con el respaldo de los principales bancos centrales.

Como impulsor o promotor de la cooperación monetaria y financiera entre los bancos centrales, el BPI desarrolla una labor encomiable que ha convertido

²⁶ Giovanoli afirma que el BPI (...) *is first and foremost a bank at the service of, and fostering cooperation between, central banks* (M. GIOVANOLI: «The Role...», *op. cit.*, p. 47).

²⁷ Véase, al respecto la reflexión de M. GIOVANOLI: «The Role...», *op. cit.*, p. 40.

²⁸ S. GRIFFITH-JONES: «The BIS and its Role in International Financial Governance», en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s: Research Papers for the Group of 24*, vol. XI, Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

²⁹ Una valoración de las funciones desempeñadas por el BPI y de los logros alcanzados en su gestión es realizada por M. FRATTIANNI, J. PATTISON: «The Bank for International Settlements: An Assessment of its Role in International Monetary and Financial Policy Coordination», *Open Economies Review*, 2001, n.º 2, pp. 197-222.

³⁰ A finales de marzo de 2001, el total de estos depósitos sumaba alrededor de 130.000 millones de dólares estadounidenses, lo que representa, aproximadamente un 7% de las reservas mundiales (BPI: *Perfil del BPI*, marzo de 2001, p. 6).

su sede de Basilea en un lugar de «peregrinación» obligado para los banqueros centrales. Al margen de la información y de los análisis económicos y monetarios,³¹ el BPI alberga numerosas reuniones de los gobernadores de los bancos centrales y suministra apoyo administrativo a los foros que tienen la secretaría localizada en su sede, especialmente el G10 y sus comités especializados y el Foro de Estabilidad Financiera. La reunión anual de la Asamblea General y las reuniones bimensuales del Consejo de Administración permiten a los gobernadores de los bancos centrales intercambiar opiniones y reforzar la cooperación en temas como la vigilancia del mercado financiero, la actividad del mercado de divisas o el seguimiento de los sistemas de pagos y de liquidación.

B. El Fondo Monetario Internacional

El FMI es la organización internacional en torno a la que se edificó el actual sistema monetario internacional y constituye su epicentro. Además, el FMI es posiblemente la organización más poderosa que existe si atendemos a los recursos económicos de los que dispone³² y a su capacidad para influir en la economía interna de los países que utilizan sus recursos financieros. No obstante, el funcionamiento del FMI y sus actividades son aún poco conocidos, especialmente entre los juristas,³³ pese a la atención mediática que en relación con él han suscitado las protestas de los movimientos antiglobalización.³⁴

³¹ El Informe Anual y el Informe Trimestral sobre la evolución económica y financiera del BPI tienen ganada una merecida reputación, así como otras publicaciones que se recogen en la página web del BPI.

³² Según la ficha técnica del FMI: *¿De dónde obtiene el dinero el FMI?*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/finfac.htm>, los recursos del FMI a 31 de diciembre de 2003 eran los siguientes:

- Total de cuotas: 316.000 millones de US\$.
- Total de recursos utilizables: US\$ 150.000 millones de US\$.
- Capacidad de compromiso futura a un año del FMI: 81.000 millones de US\$.
- Crédito no concesionario pendiente de reembolso: 97.000 millones de US\$.
- Crédito concesionario (SCLP) pendiente de reembolso: 10.000 millones de US\$.
- Tenencias de oro 103,4 millones de onzas de oro fino.
- Los gastos anuales del FMI se financian en gran parte con la diferencia entre los ingresos y los pagos anuales por concepto de intereses. En el ejercicio 2003 se recibió por intereses y cargos de los países prestatarios y otras rentas un total de 3.700 millones de US\$. Los pagos de intereses sobre la parte de las suscripciones de cuotas de los países que se empleó en operaciones del FMI y otros gastos operativos ascendieron a 1.800 millones US\$. Los gastos administrativos (incluidos los sueldos y jubilaciones del personal, viáticos e insumos) alcanzaron un total de 900 millones de US\$. El resto se depositó en la Cuenta de Recursos Generales del FMI, donde se encuentran los fondos disponibles para conceder préstamos a los países miembros.

³³ Driscoll afirma que *el Fondo Monetario sigue siendo una presencia misteriosa en la escena internacional y que reina bastante confusión en torno a su razón de ser y a su función* (D. DRISCOLL: *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, FMI, Washington, 1998, p. 1).

³⁴ Entre las organizaciones no gubernamentales que destacan por su oposición al FMI, se encuentran las siguientes: ActionAid USA: <http://www.actionaidusa.org/>; Bretton Woods Project: <http://www.bret->

El FMI es una organización universal de carácter técnico, que tiene el estatus de organismo especializado de conformidad con el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas y con el acuerdo entre la ONU y el FMI concluido el 10 de julio de 1957. El derecho originario del FMI está formado el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional,³⁵ adoptado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods el 22 de julio de 1944 y que entró en vigor el 27 de diciembre de 1945 y ha sido enmendado en tres ocasiones.³⁶ En dicho Convenio se regulan las funciones, la estructura financiera y la estructura institucional del FMI.

1. OBJETIVO Y FUNCIONES

El artículo I del Convenio Constitutivo establece que el FMI debe perseguir los siguientes fines: fomento de la cooperación monetaria internacional, ofreciéndose el FMI como foro de consulta y colaboración en cuestiones monetarias; impulso de un crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomento de la estabilidad cambiaria, procurando que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitando depreciaciones cambiarias competitivas; establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes libre de restricciones; y puesta de los recursos generales del FMI a disposición de los Estados miembros con desequilibrios de balanza de pagos, para que puedan corregirlos lo antes posible sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

Con estos objetivos, el FMI comenzó su andadura como una organización de cooperación preferentemente monetaria, encargada de asegurar el funcionamiento del sistema monetario diseñado en Bretton Woods. Dicho sistema se caracterizaba por la convertibilidad de las monedas de los Estados con economías

tonwoodsproject.org/; Fifty Years Is Enough: *<http://www.50years.org/>*; Financial Policy Forum: *<http://www.financialpolicy.org/>*; IFI watchnet: *<http://www.if WATCHNET.org/>*; New Rules for Global Finance: *<http://www.new-rules.org/>*; ATTAC: *<http://www.attac.org/>*.

³⁵ En el trabajo utilizamos la traducción española de los *Articles of Agreements of the International Monetary Fund*, realizada por la Dirección de Servicios Lingüísticos del FMI, publicada en abril de 1993 y que no es versión auténtica por ser el inglés la lengua única del FMI. Esta versión española, contiene las modificaciones del Convenio y está disponible en la página web del FMI *<http://www.imf.org>*.

³⁶ Las tres modificaciones del Convenio Constitutivo del FMI son las siguientes:

- La primera enmienda, que entró en vigor el 28 de julio de 1969, incorporó las modificaciones contenidas en la Resolución n.º 23-5 de la Junta de Gobernadores del FMI, que estableció los denominados derechos especiales de giro, instrumento de reserva adicional creado para aumentar las posibilidades de intervención financiera del FMI y generar más liquidez internacional.
- La segunda enmienda, supuso la más importante modificación del Convenio Constitutivo del FMI, ya que vino a refrendar *de iure* lo que ya había ocurrido *de facto* en marzo de 1973, a saber, la sustitución del régimen de paridades fijas entre las monedas por un sistema de fluctuación monetaria. En efecto, la Resolución n.º 31-4 de la Junta de Gobernadores del FMI, de 30 de abril de 1976, que entró en vigor el 1 de abril de 1978, recoge la segunda enmienda del Convenio Constitutivo del FMI.
- La Resolución n.º 45-3 de la Junta de Gobernadores, de 28 de junio de 1990, realizó la tercera enmienda del Convenio Constitutivo, que entró en vigor el 11 de noviembre de 1992.

desarrolladas a un tipo de cambio fijo, basado en el patrón oro y en el que el dólar estadounidense ocupaba una posición crucial, porque la Reserva Federal garantizaba la convertibilidad ilimitada de los dólares por oro.³⁷

El aumento del número de Estados miembros, que han pasado de los 36 iniciales de 1946 a los 184 actuales, y la transformación de las relaciones monetarias y financieras internacionales que se ha producido con la globalización financiera han provocado una diversificación del ámbito de actuación y de las actividades del FMI. En efecto, el Fondo ha pasado de ser una institución eminentemente monetaria, centrada en el control de los tipos de cambio y la convertibilidad monetaria, a convertirse en una organización con competencias no sólo monetarias, sino también económicas y financieras, que se ocupa de los sistemas de pagos, del funcionamiento de los mercados de capitales y de la prevención de las crisis financieras. El propio FMI³⁸ sintetiza las funciones que desempeña en la actualidad de la forma siguiente:

- Fomento del crecimiento y de la estabilidad económica mundial. El FMI alienta a los países para que adopten políticas económicas acertadas, con objeto de evitar las crisis económicas, para lo que lleva a cabo cada año un proceso de supervisión y evaluación de la política económica de todos los Estados miembros y un análisis de la situación económica mundial y de la estabilidad financiera mundial. Además, el FMI ofrece asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países al fortalecimiento de su capacidad para elaborar y poner en práctica políticas eficaces.
- Impulso de la recuperación económica de los países miembros que tienen problemas para financiar su balanza de pagos. El FMI concede asistencia financiera a estos países, pero supeditada a la presentación por parte de las autoridades nacionales, en estrecha colaboración con los servicios del FMI, de un programa de políticas económica de cuyo cumplimiento depende la continuidad de la financiación.
- Lucha contra la pobreza. El FMI realiza de manera independiente y en colaboración con el Banco Mundial y otras organizaciones una labor de lucha contra la pobreza entre sus países miembros, brindando asistencia financiera a través de su «Servicio para el crecimiento y la lucha contra

³⁷ Sobre la evolución histórica del FMI existe una abundante doctrina entre la que se pueden destacar las siguientes obras: K. HORSEFIELD: *Twenty Years of International Monetary Cooperation*, 3 vols., IMF, Washington, 1969; M.G. DE VRIES: *The International Monetary Fund 1966-1971: The System under Stress*, 2 vols., IMF, Washington, 1976; M.G. DE VRIES: *The International Monetary Fund 1972-1978: Cooperation on Trial*, 3 vols., IMF, Washington, 1985; J.M. BOUGHTON: *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, IMF, Washington, 2001; N. HUMPHREYS: *Historical Dictionary of the International Monetary Fund*, Scarecrow Press, 2.ª ed., Londres, 1999; H. JAMES: *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Oxford University Press y IMF, Washington, 1996; M.G. DE VRIES: *The IMF in a Changing World 1945-1985*, IMF, Washington, 1986; R.M. LASTRA: «The International Monetary Fund in Historical Perspective», *Journal of International Economic Law*, 2000, n.º 3, pp. 507-523; M. LELART: *Le Fond monétaire international*, Que sais-je?, PUF, París, 1995.

³⁸ Ficha técnica del FMI: *El FMI: datos básicos*, abril de 2004, pp. 1 y 2, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>.

la pobreza» y aliviando la deuda de los países más pobres mediante la «Iniciativa para los países pobres muy endeudados».

2. LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL FMI

El funcionamiento del FMI no puede comprenderse sin explicar su estructura financiera, que determina la relación de esta organización con sus Estados miembros.³⁹ El Fondo obtiene el dinero que necesita para cumplir sus funciones a través de recursos ordinarios y extraordinarios.⁴⁰ Los recursos ordinarios son las monedas provenientes de las suscripciones de cuotas pagadas por los países miembros, el ingreso neto no distribuido procedente de las operaciones financieras del propio FMI y el dinero procedente de empréstitos que concierta ocasionalmente con algunos países miembros para aumentar sus fondos.⁴¹ Además, el FMI cuenta con un recurso extraordinario, que son los derechos especiales de giro («DEG», en adelante).

a) *Las cuotas*

El principal recurso ordinario son, por tanto, las cuotas⁴² que aportan los Estados miembros. La importancia de las cuotas es crucial, ya que de ellas dependen el número de votos de los Estados; la asignación de los DEG; el acceso de los Estados a los recursos financieros del FMI en caso de desequilibrio de su balanza de pagos; y, por último, la sede del propio Fondo, que está Washington por ser Estados Unidos el país con mayor cuota.

El artículo III del Convenio Constitutivo establece que a cada país se le asigna una cuota, expresada en DEG, que determina la suscripción de capital del FMI que le corresponde. Las cuotas de los miembros originarios se determi-

³⁹ Para comprender la estructura financiera del FMI es fundamental la consulta de la obra FMI: *Organización y operaciones financieras del FMI*, Serie de folletos n.º 45, 6.ª ed., Washington, 2001, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/spa/contents.htm>.

⁴⁰ Ficha técnica del FMI: *¿De dónde obtiene el dinero el FMI?*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/finfacts.htm>.

⁴¹ Los empréstitos excepcionalmente concedidos al FMI para aumentar sus fondos, que contempla el artículo VII del Convenio, le permiten obtener monedas de los países con economías más solventes. Mediante este mecanismo el FMI ha obtenido préstamos de países miembros y del BPI a través de los Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos (AGP) de 1962 concluidos con los países del G/10 y que han aportado al FMI 17.000 millones de DEG, que se completan con un acuerdo paralelo con Arabia Saudita, por el que el FMI recibe 1.500 millones de DEG. Con objeto de que el FMI dispusiera de más recursos para hacer frente a las crisis financieras globales de la década de los noventa, los AGP han sido ampliados y reformados por los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) de 1997, mediante los que se ponen a disposición del FMI recursos para doblar la cuantía de los AGP y alcanzar los 34.000 millones de DEG. Para más información, véase la ficha técnica del FMI: *Acuerdos para la obtención de préstamos del FMI: AGP y NAP*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/gabnabs.htm>.

⁴² Sobre la determinación e importancia de las cuotas en el FMI, véanse P. SAUNIER: *op. cit.*, pp. 5 y ss.; FMI: *Cuotas en el FMI*, ficha técnica, septiembre de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/quotass.htm>.

naron en la Conferencia de Bretton Woods, quedando recogidas en el Anexo A del Convenio, y las de los países que se han adherido con posterioridad a esta organización han sido fijadas por la Junta de Gobernadores, aplicando el principio de no discriminación, para que la cuota de los nuevos Estados se sitúe dentro de la gama de cuotas de los países miembros con una economía comparable en cuanto a su tamaño y a sus características. La determinación de la cuota teórica se realiza mediante fórmulas matemáticas⁴³ que tienen en cuenta varios factores económicos, como el PIB, las transacciones en cuenta corriente (importaciones y exportaciones) y las reservas oficiales del país miembro, cuyos resultados se modulan con correctivos diplomáticos para establecer la cuota efectiva.⁴⁴

El procedimiento de determinación de las cuotas de los Estados es arcaico, poco transparente y reclama una pronta modificación. El FMI designó al efecto un grupo de expertos independientes para que analizaran las fórmulas utilizadas en la determinación de las cuotas e hiciesen las pertinentes propuestas de modificación.⁴⁵ Pero en la duodécima revisión general, el Directorio Ejecutivo no se ha puesto de acuerdo para modificar el procedimiento de distribución de las cuotas.⁴⁶ La aplicación de las fórmulas para el cálculo de la cuota teórica, los ajustes políticos de ésta y el carácter principalmente equiproporcional de los aumentos de cuota han generado una situación de desequilibrio entre las cuotas efectivas y la situación económica real de los Estados en términos relativos en la economía mundial. Los dos principales desajustes⁴⁷ han sido la asignación de cuotas excesivamente elevadas a los Estados de la Europa Occidental que fueron miembros fundadores del FMI, en especial a los pequeños países como Bélgica u Holanda, y el establecimiento de cuotas demasiado bajas en proporción a su peso en la economía mundial a los países con economías emergentes, especialmente, los asiáticos. Además de ello, los países en vías de desarrollo en su conjunto reivindicaban un aumento de sus cuotas o, al menos, una mejora de su

⁴³ Para un análisis minucioso de las fórmulas utilizadas para la determinación de las cuotas, me remito a I. ALBERICH, M. MARTÍNEZ: «Cuotas y representación en el Fondo Monetario Internacional», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 68, 2000, pp. 47 y ss.

⁴⁴ Las cuotas de cada país miembro aparecen actualizadas en el documento del FMI: *IMF Member's Quotas and Voting Power, and IMF Governors*, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>.

⁴⁵ Se trata del denominado Quota Formula Review Group, formado por ocho miembros y dirigido por Richard N. Cooper. Los trabajos del grupo fueron presentados al Directorio Ejecutivo en el año 2000 mediante los siguientes documentos: *Report to the IMF Executive Board of the Formula Review Group*, de 28 de abril de 2000, con un anexo y dos apéndices estadísticos, disponibles en <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/qfrg/report/index.htm>. Este informe se completa con el *Staff Commentary on the External Review of the Quota Formulas*, de 6 de junio de 2000; y con una cuantificación de las propuestas del Grupo realizada por los servicios del FMI, recogida en el documento *External Review of Quota Formulas: Quantification*, disponibles en <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2001/eng/erqfg.htm>.

⁴⁶ La propuesta de resolución fue sometida por el Directorio Ejecutivo a la Junta de Gobernadores el 18 de noviembre de 2002, disponible en <http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2002/eng/111802.htm>.

⁴⁷ D.P. RAPKIN & J.R. STRAND: *Quotas, Votes, and Representation: Reforming the IMF's Weighted Voting System*, University of Nevada, 2004, p. 4, http://www.unlv.edu/faculty2/jstrand/Rap-kind_Strand_IMF_Reform_2004.pdf

poder de voto desvinculando éste de la cuota, ya que su posición relativa en la economía mundial no ha mejorado. Por otra parte, era necesario plantearse la posible revisión de las cuotas de los países de la CE con la introducción del euro.

El mandato del grupo tenía un alcance limitado, sus propuestas han sido justamente criticadas⁴⁸ y en la duodécima revisión general el Directorio Ejecutivo desestimó, como se ha dicho modificar el procedimiento de distribución de las cuotas. Dicha modificación es difícil de conseguir porque es necesario reformar el Convenio Constitutivo, haciendo falta para ello la decisión de la Junta de Gobernadores con una mayoría cualificada del 85%. No obstante, las importantes presiones de los países con economías emergentes y de los países subdesarrollados,⁴⁹ así como las abundantes e interesantes propuestas doctrinales⁵⁰ hacen previsible y, en mi opinión, deseable que en el futuro se modifique el sistema de atribución de las cuotas y, por consiguiente, la ponderación del voto en el FMI. La reforma no resultará fácil, pero es imprescindible para mejorar la posición de los países en desarrollo en la gobernanza del Fondo y, de esta forma, incrementar la legitimidad de sus decisiones frente a los que se benefician o padecen sus consecuencias.

Una posibilidad de reforma del sistema actual de atribución de cuotas se produciría con la incorporación de la CE como conjunto al FMI y con la asignación de una cuota única para la CE y sus Estados miembros. Esta cuota única sería inferior a la suma de las cuotas actuales de sus Estados miembros, porque el comercio intracomunitario dejaría de contabilizarse. El excedente liberado por el grupo CE se utilizaría⁵¹ para mejorar la posición de los países en vías de

⁴⁸ Véase, como ejemplo, A BUIRA: «A Critique of the Cooper Report on the Adequacy of the IMF Quota Formulas», *Department of Economics Working Paper* n.º 74, julio de 2001, Oxford University, disponible en <http://www.economics.ox.ac.uk/research/WP/PDF/paper074.pdf>.

⁴⁹ Destacan las propuestas elaboradas en el seno del G24, que se contienen, entre otros, en los trabajos de A. BUIRA: «A New Voting Structure for the IMF», *G24 Working Papers*, octubre de 2002, y la Nota de la Secretaría del G24: *Adjustment of European Quotas to Enhance the Voice and Participation of Developing and Transition Countries*, agosto de 2003, disponibles en <http://www.g24.org/>. Véase, además, Development Committee: «Enhancing the Voice and Participation of Developing and Transition Countries in Decision-Making at the World Bank and IMF», Washington, 2003, disponible en <http://www.imf.org>.

⁵⁰ A. CALIARI, F.F. SCROEDER: «Reform Proposals for the Governance Structures of the International Financial Institutions», *A New Rules for Global Finance Briefing Paper*, 2003, disponible en <http://www.new-rules.org>; D. LEECH & R. LEECH: «Weighted Voting in International Financial Institution», University of Warwick, 2003, http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/Conf_6/Papers/Leech.pdf; D. LEECH: «Voting Power in the Governance of the International Monetary Fund», *Annals of Operations Research*, n.º 2, 2002, pp. 375-397; B. O'NEILL, B. PELEG: «Voting by Count and Account: Reconciling Power and Equality in International Organizations», 2000, disponible en <http://www.stanford.edu/boneill/%26a.html>; C. RUSTOMJEE: «Improving Southern Voice on the IMF Board: Quo Vadis Shareholders?», in B. CARIN & A. WOOD: *Enhancing accountability in the International Monetary Fund*, University of Victoria, 2004, pp. 10-36; D.P. RAPKIN & J.R. STRAND: *op. cit.*, p. 4.

⁵¹ Nota de la Secretaría del G24, *Adjustment of European Quotas to Enhance the Voice and Participation of Developing and Transition Countries*, agosto de 2003, disponible en <http://www.g24.org/>.

desarrollo en su conjunto y, en especial, de los que disponen de economías y población mayores.⁵²

Otra posibilidad sería la modificación de las fórmulas de cálculo de la cuota, introduciendo otras variables económicas que favorezcan a los países en desarrollo, sobre todo a los que tienen economías emergentes.⁵³ La utilización del PIB medido en paridad de poder de compra y no calculado según los tipos de cambio del mercado monetario, como lo utiliza ahora el FMI, favorecería considerablemente el cálculo de las cuotas de los países en desarrollo. El empleo de la variable de la población en las fórmulas de cálculo de las cuotas sería, también, beneficioso para los países en desarrollo.⁵⁴

b) *Los derechos especiales de giro (DEG)*

Los recursos extraordinarios que nutren el otro Departamento del FMI son los DEG, unidad de cuenta e instrumento de reserva internacional, creado en 1969.⁵⁵ La primera enmienda del Convenio Constitutivo supuso la introducción de los artículos XV a XXV, que contienen la regulación de los DEG y del Departamento de DEG, a través del que se gestiona este activo de reserva de forma separada del Departamento de Recursos Generales. El DEG no es una moneda en sentido estricto, ya que no tiene poder liberatorio en el territorio de ningún Estado. Se trata, como señala Carreau,⁵⁶ de una moneda escritural internacional, cuyo uso exclusivo corresponde al FMI, a sus Estados miembros y a otras organizaciones internacionales que son tenedores autorizados, aunque existe un uso privado reducido de los DEG.

Los DEG constituyen un activo de reserva complementario de los disponibles en el FMI (tenencias oficiales de oro, divisas y posición de reserva en el FMI), que se diferencia de éstos en que es una fuente de liquidez internacional creada *ex nihilo*, sin respaldo en poder económico alguno. El FMI asigna los DEG a sus países miembros en proporción a sus cuotas y éstos pueden usarlos para obtener monedas de otros Estados miembros y efectuar pagos al FMI (art. XIX, Sec. 4 a). La asignación de DEG no es un préstamo y puede ser utilizada para resolver desequilibrios de la balanza de pagos sin necesidad de tomar

⁵² B. EICHENGREEN: «Governing the International Monetary Fund», Washington University School of Law, 2003, p. 14; L. VAN HOUTVEN: «Governance of the IMF. Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability», *Pamphlet Series* n.º 53, 2002, p. 9.

⁵³ Un análisis de algunas de estas variables se realiza en el documento del FMI, *Quota Distribution. Selected Issues*, de 17 de julio de 2003, <http://www.imf.org/external/np/fin/2003/quota/eng/071703.pdf>.

⁵⁴ Para más detalles sobre las repercusiones del empleo de estas variables, me remito a D. RAPKIND & J. STRAND: *op. cit.*, pp. 34-38.

⁵⁵ Respecto a las explicaciones económicas y a la posición de los diferentes Estados sobre la creación de los DEG, puede consultarse B. EICHENGREEN: *La globalización del capital. Historia del sistema monetario internacional*, Bosch, Barcelona, 2000, pp. 166 y ss.

⁵⁶ D. CARREAU: *Droit international économique*, LGDJ, París, 1998, p. 626; y D. CARREAU: «Droits de tirages spéciaux», *Répertoire de droit international*, Dalloz, París, 1998. Muy interesante resulta, también, la obra del FMI: *The Future of the SDR in Light of Changes in the International Financial System*, IMF, Washington, 1996.

medidas correctoras de política económica ni contraer obligaciones de reembolso, por lo que constituye un mecanismo de liquidez internacional incondicional.

Los DEG son una unidad monetaria artificial cuyo valor se define, según la sección 2 del artículo XV del Convenio, por mayoría del 70% de los votos, requiriéndose mayoría cualificada del 85% para las modificaciones del principio de valoración. La valoración se revisa cada cinco años y el método de cálculo vigente en la actualidad consiste en la utilización de una cesta de monedas. Desde la última revisión de octubre de 2000, la ponderación de las monedas en la cesta del DEG es la siguiente: 45% dólar estadounidense, 29% euro, 15% yen japonés y 11% libra esterlina. El valor del DEG será, según la regla O-1 del Reglamento del FMI, la suma de las cantidades de las monedas que se indican a continuación: 0,557 dólar estadounidense, 0,426 euro, 0,12 yen japonés y 0,0984 libra esterlina. El tipo de cambio del DEG respecto a las monedas de los países miembros se determina diariamente con base en los tipos de cambio vigentes en los principales mercados cambiarios internacionales y se publica en la página web del FMI.⁵⁷

El balance de los DEG es relativamente decepcionante, ya que, como reconoce el propio FMI, *su papel como activo de reserva internacional sigue siendo bastante limitado*.⁵⁸ Ha habido pocas asignaciones de DEG y su escasez denota la falta de acuerdo entre los Estados miembros. El conjunto de los DEG no supera el 2% del conjunto de reservas, excluido el oro, de los países miembros del FMI. Además, el uso privado del DEG en los mercados de capitales tampoco se ha afirmado, pese a sus inicios prometedores. Sin duda, la idea de algunos economistas de establecer una única moneda mundial, gestionada por el FMI, parece hoy utópica.⁵⁹

3. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LA ADOPCIÓN DE DECISIONES EN EL FMI

La estructura institucional del FMI está marcada por su carácter económico y financiero, que asemeja al Fondo a una sociedad mercantil por acciones (junta de accionistas, consejo de administración y presidente del dicho consejo).⁶⁰ En concreto, el FMI cuenta con los siguientes órganos:

- un órgano plenario: la Junta de Gobernadores;
- un órgano de composición restringida: el Directorio Ejecutivo;
- un órgano administrativo: el Director Gerente, asistido por un Primer Subdirector Gerente, y otros dos Subdirectores Gerentes, que están al frente de los agentes internacionales que trabajan para el FMI; y

⁵⁷ <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/basket.htm>.

⁵⁸ FMI: *FMI: Organización y operaciones financieras*, Serie folletos, n.º 45, 2001, p. 53.

⁵⁹ Para más consideraciones sobre la función de los DEG, pueden verse, entre otros, M. AGLIETTA, S. MOATTI: *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, París, pp. 149-162; A.H. QURESHI: *International Economic Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999, pp. 159-169.

⁶⁰ F. GIANVITI: «Decision Making in the International Monetary Fund», en *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. I, FMI, Washington, 1999, pp. 38 y 39.

— dos órganos consultivos, que asesoran a la Junta de Gobernadores: el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo.⁶¹

La *Junta de Gobernadores* es el órgano plenario formado por un miembro titular y otro suplente designado por cada país miembro, que suelen ser los ministros de economía o los gobernadores de los bancos centrales. La Junta de Gobernadores celebra una reunión ordinaria anual y pueden convocarse reuniones extraordinarias, si lo solicitan motivadamente quince países miembros o un número de Estados que disponga de la cuarta parte de los votos en el FMI, según la sección 3 de los Estatutos. La convocatoria de las reuniones corresponde al Director Gerente y pueden asistir a ellas los Gobernadores titulares y suplentes, así como los miembros titulares y suplentes del Directorio Ejecutivo del FMI (con voz, pero sin voto), pudiendo ser invitados un representante del BIRD y un representante de la OMC [art. XII, Sección 2.c) y Sección 5 de los Estatutos]. El orden del día de las reuniones es fijado por el Director Gerente bajo la dirección del Comité Ejecutivo, pudiendo incluirse cualquier tema a petición de un Gobernador o por decisión de la propia Junta de Gobernadores (Sección 6 de los Estatutos). El quórum de las reuniones es de dos tercios de la totalidad de los votos y cada Gobernador tiene derecho a emitir los votos correspondientes al país que lo designa. La regla general de adopción de decisiones es la mayoría simple, salvo supuestos de mayorías cualificadas o unanimidad previstos en el Convenio. No obstante, lo habitual es la adopción de decisiones por consenso, práctica prevista y potenciada por la Sección 11 de los Estatutos.

La Junta de Gobernadores es el órgano con mayores poderes en el seno del FMI, ya que tiene importantes competencias expresas asignadas y, además, la letra a) de la Sección 2 del artículo XX le confiere todos los poderes no atribuidos a ningún otro órgano. En la práctica, la Junta de Gobernadores ha delegado la mayoría de sus prerrogativas en el Directorio Ejecutivo, en virtud de la posibilidad contemplada en la letra b) de la Sección 2 del artículo XII del Convenio.⁶² No obstante, la Junta de Gobernadores tiene atribuidas en exclusiva y sin posibilidad de delegación la competencia para la revisión de las cuotas y sus modalidades de pago, la modificación del número de directores ejecutivos, la liquidación del Departamento de DEG, la expulsión de un Estado miembro, la liquidación del FMI y la interpretación en apelación de las disposiciones del Convenio Constitutivo.

El órgano de composición restringida es el *Directorio Ejecutivo*, pieza clave en la estructura institucional del FMI. De conformidad con la Sección 3 del artículo XII del Convenio, la competencia para determinar el número de miembros y para su elección la tiene la Junta de Gobernadores. En la actualidad, el

⁶¹ Es un órgano consultivo conjunto del FMI y del BIRD, cuya denominación completa es Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo.

⁶² Para un análisis detallado de esta delegación, véase F. GIANVITI: «Decisión Making...», *op. cit.*, pp. 41-43.

Directorio Ejecutivo, que preside el Director Gerente, está formado por 24 miembros,⁶³ tal como aparece el siguiente cuadro:

País/Grupo	Porcentaje de voto
1. Grupos encabezados por países acreedores	
Estados Unidos	17,14
Japón	6,15
Alemania	6,01
Francia	4,96
Reino Unido	4,96
Italia (Albania, Grecia, Malta, Portugal, San Marino y Timor Oriental) . . .	4,19
Canadá (Irlanda, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadillas)	3,72
Total del G7	47,13
Bélgica (Austria, Bielorrusia, República Checa, Hungría, Kazajastán, Luxemburgo, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía)	5,15
Países Bajos (Armenia, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Georgia, Israel, Macedonia, Moldavia, Rumanía y Ucrania)	4,82
Noruega (Suecia, Finlandia, Islandia, Dinamarca, Estonia, Letonia y Lituania)	3,52
Total G10	60,64
España (México, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	4,29
Australia (Nueva Zelanda, Corea, Kiribati, Mongolia, Filipinas, Islas Marshall, Micronesia, Palau, Nueva Guinea Papúa, Samoa, Seichelles, Islas Salomón y Vanuatu)	3,34
Suiza (Polonia, Serbia y Montenegro, Azerbaiyán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán)	2,85
Total Grupo de países acreedores	71,12
2. Grupos liderados por países deudores	
Arabia Saudita	3,23
Indonesia (Brunei, Camboya, Fidji, Laos, Malasia, Myanmar, Nepal, Singapur, Tailandia, Tonga y Vietnam)	3,18
Nigeria (Angola, Bostwana, Burundi, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenia, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia)	3,01
Egipto (Bahrein, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Maldivas, Omán, Qatar, Siria, Emiratos Árabes y Yemen)	2,95

⁶³ Esta composición, sin clasificaciones entre grupos de Estados, se puede consultar en la siguiente dirección: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>.

País/Grupo	Porcentaje de voto
China	2,95
Brasil (Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guayana, Haití, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago)	2,47
Chile (Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay)	2,00
Irán (Argelia, Afganistán, Ghana, Marruecos, Pakistán y Túnez)	2,47
India (Bangladesh, Bután y Sri Lanka)	2,40
Guinea Ecuatorial (Benín, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comores, República Democrática del Congo, República del Congo, Costa de Marfil, Djibuti, Gabón, Guinea, Guinea Bissau, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Togo)	1,42
Total Grupo de países en desarrollo	26,08
Rusia	2,75
Total Grupo de países deudores	28,83

El reparto de los 24 miembros del Directorio Ejecutivo es el siguiente:

- Los cinco Estados que disponen de las cuotas más elevadas en el FMI (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido) nombran un director ejecutivo [art. XII, Sec. 3, b) i), completado por la Decisión n.º 2-1⁶⁴]. China, Rusia y Arabia Saudita⁶⁵ son los únicos miembros de su grupo y tienen siempre un director ejecutivo.
- Los 16 restantes directores ejecutivos son elegidos por períodos de dos años por grupos de países, denominados *constituencies*,⁶⁶ que se han formado mediante un proceso informal de aproximación por afinidades geográficas, históricas o políticas. El director ejecutivo acumula los votos correspondientes a todos los países del grupo y actúa en defensa de los intereses de estos países.

Se aprecia claramente un predominio de los países acreedores (industrializados) frente a los deudores (en desarrollo) y una fuerte presencia de países de Europa Occidental en el Directorio Ejecutivo. En efecto, los países acreedores cuentan con 12 directores ejecutivos (cuando México o Venezuela presiden el grupo de España) y del 71,12% de los votos, mientras que los países deudores,

⁶⁴ Decisión del Directorio Ejecutivo n.º 2-1, de 8 de mayo de 1946, *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF Twenty-Fifth Issue*, diciembre de 2000, disponible en <http://www.imf.org>.

⁶⁵ La atribución de director ejecutivo permanente a Arabia Saudita se debe al gran volumen de recursos aportados por este país al FMI, debido a la ingente cantidad de divisas que obtiene por la exportación de petróleo.

⁶⁶ Es la denominación que se le da a estas agrupaciones de Estados en la jerga coloquial del FMI. Véase, al respecto, I. ALBERICH, M. MARTÍNEZ: «Cuotas y representación en el Fondo Monetario Internacional», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 68, 2000, pp. 57 y 58.

que son muchos más, disponen de 12 directores y sólo del 28,83% de los votos. Por ello, los países en vías de desarrollo han propuesto la modificación de la composición actual del Directorio Ejecutivo, que podría realizarse aumentando el número de miembros con la creación de dos grupos más uno asiático y otro africano.⁶⁷ Otra posibilidad vendría por la incorporación de la CE con su moneda única al FMI y la formación de un grupo único de la CE y sus Estados miembros, que tendría un solo director ejecutivo, lo que liberaría varios puestos para los países en desarrollo y con economías emergentes.⁶⁸ Se trata de modificaciones que deben ir precedidas, en cualquier caso, de una modificación de las cuotas.

El Directorio Ejecutivo tiene un funcionamiento permanente en la sede del FMI en Washington y se reúne, al menos, tres veces por semana. Los directores ejecutivos nombran a un suplente, que participa en estas reuniones ordinarias en su ausencia, pero que no puede estar presente en las reuniones a puerta cerrada, a las que sólo tienen acceso los directores ejecutivos, el Director Gerente y el Subdirector Gerente (apartado C del Reglamento del FMI). Los directores ejecutivos disponen de los votos del país o países que representan, pero las decisiones se suelen adoptar por consenso en el Directorio Ejecutivo y no se procede a la votación.

El Directorio Ejecutivo es responsable de la actuación del FMI y se ocupa de una amplia gama de asuntos relativos a la política, el funcionamiento y la administración del Fondo, incluidos la supervisión de la política macroeconómica de los países miembros, la prestación de asistencia financiera y el análisis de los aspectos sistémicos de la economía mundial.⁶⁹

El *Director Gerente* es el funcionario de mayor nivel del FMI y, bajo la autoridad del Directorio Ejecutivo, dirige las actividades ordinarias del FMI. El Director Gerente es elegido por el Directorio Ejecutivo y su mandato es de cinco años con posibilidad de renovación. En virtud de un acuerdo de naturaleza política, el Director Gerente es europeo o, en todo caso, no es estadounidense, dado que la sede del FMI está en Washington, y sí tiene esta nacionalidad el Subdirector Gerente.⁷⁰

Las funciones del Director Gerente son importantes (Sección 4 del art. XII del Convenio). Además de ser el representante legal y el jefe administrativo de los casi 2.800 funcionarios del FMI, procedentes de 133 países miembros, el Director Gerente asiste a las reuniones de la Junta de Gobernadores y preside, aunque sin voto salvo para deshacer un empate, las reuniones del Directorio Ejecutivo. En la práctica, el poder del Director Gerente en la gobernanza del

⁶⁷ D. RAPKIND, J. STRAND: *op. cit.*, pp. 38-39; C. RUSTOMJEE: *op. cit.*, pp. 31-32; D. LEECH & R. LEECH: *op. cit.*, pp. 17 y ss.

⁶⁸ W. KIEKENS: «What Kind of External Representation for the Euro?», *OeNB Seminar*, Viena 2 de junio de 2003, p. 11, disponible en http://www2.oenb.at/tagung/eu_konvent/program.htm, p. 11.

⁶⁹ *Boletín del FMI*, vol. 30, Suplemento especial de septiembre de 2001, pp. 3 y 4.

⁷⁰ Véase D. DRISCOLL: *op. cit.*, p. 10. El último Director Gerente era el alemán Horst Köhler, que ha dimitido para ser nombrado Presidente de Alemania y todo indica que el próximo Director Gerente será el español Rodrigo Rato.

FMI es bastante importante y su influencia en el mundo financiero internacional es significativa,⁷¹ teniendo en cuenta que cuenta con un personal muy cualificado.⁷²

Analizada la estructura institucional del FMI, es necesario referirse ahora al procedimiento de adopción de decisiones. En este sentido, hay que decir que el FMI es una institución financiera que funciona como una especie de cooperativa de crédito en la que el poder de sus miembros depende del dinero que aportan. Por ello, la adopción de decisiones se aleja del principio democrático, según el cual cada Estado miembro dispone de un voto, y se traduce en el establecimiento de un sistema de ponderación del voto basado en las cuotas que los Estados aportan al FMI. La ponderación de voto se realiza de la forma siguiente: para garantizar una participación mínima de todos los Estados en las decisiones del FMI se atribuyen a cada país miembro 250 votos básicos y a ellos se le añade un voto adicional por cada 100.000 DEG de cuota. El poder de voto de los Estados varía, además, en función de sus relaciones financieras con el FMI, de manera que los países que reciben préstamos sufren disminuciones de su número de votos y los que aportan fondos adicionales al FMI aumentan sus votos.⁷³

Con este sistema de ponderación se producen desigualdades muy significativas entre los Estados miembros,⁷⁴ que se han visto agudizadas porque los 250 votos básicos atribuidos a todos los Estados no se han aumentado desde la creación del FMI, habiendo producido los aumentos de cuotas una disminución del peso proporcional de los votos básicos, pese al incremento del número de Estados miembros. Este fenómeno ha favorecido a los países miembros más desarrollados, que son los que han aumentado más sus cuotas. En 1945 los votos básicos representaban el 11,35 del total de votos, en 1958 el 15,6% y en 1999 sólo el 2,1%, debido al gran aumento de cuotas y pese a que el número de Estados miembros pasó de 40 a los 184 actuales. El país con mayor poder es Estados Unidos, que cuenta con 371.743 votos (17,14%), seguido por Japón con 133.378 (6,15%) y Alemania 130.332 (6,01%), mientras que Palau sólo dispone de 281 votos (0,013%).⁷⁵ En cualquier caso, este sistema de ponderación del voto, basado en las cuotas, garantiza el control del FMI por parte de los países industrializados, ya que los Estados del G7 totalizan el 47,13% de los votos y los 29 miembros de la OCDE el 65,12%.

⁷¹ Van Houtven afirma que «The position of the Managing Director is one of the most influential official functions today in the world of international finance» (L. VAN HOUTVEN: «Governance of the IMF...», *op. cit.*, p. 16).

⁷² La estructura administrativa del FMI revela claramente su estructura de organización económica y financiera. Véase la *IMF Organization Chart*, de noviembre de 2003, en <http://www.imf.org/external/np/obp/esl/orgchts.htm>.

⁷³ Un extenso análisis del sistema de adopción de decisiones es realizado por J. GOLD: «Voting Majorities in the Fund», *Serie folletos* n.º 20, IMF, 1977.

⁷⁴ Véanse las interesantes reflexiones al respecto de L. VAN HOUTVEN: *op. cit.*, pp. 5-10.

⁷⁵ Las cuotas y el número de votos de cada país miembro aparecen reflejados en el documento del FMI, *IMF Member's Quotas and Voting Power, and IMF Governors*, de 19 de febrero de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>.

Las posibilidades barajadas para mejorar la posición de los países en desarrollo y con economías emergentes en este reparto de votos van desde la implantación del principio de un Estado un voto, que no parece realista, hasta la utilización de un sistema de doble mayoría, esto es, mayoría de Estados miembros y mayoría de votos según las cuotas.⁷⁶ Una posibilidad más factible sería la restauración del peso inicial de los votos básicos. En efecto, con el porcentaje inicial del 11,35, los votos básicos se quintuplicarían y a cada Estado miembro le corresponderían aproximadamente 1.338 votos y no los 250 actuales. De esta manera, los países en desarrollo aumentarían sus votos básicos hasta el 9,8%, que sumados a los votos que les corresponden por la cuantía de sus cuotas, elevaría sus votos totales hasta el 47,3% del total. Este aumento se situaría en el límite de lo políticamente aceptable por los países industrializados, porque permitiría que Estados Unidos y la CE como conjunto mantuvieran su poder de veto unilateral respecto a las decisiones que exigen mayoría cualificada del 85% y, a la vez, los países acreedores (industrializados) en conjunto conservarían una mayoría de votos del 52,3%.⁷⁷ No obstante, esta reforma, que necesita una modificación del Convenio Constitutivo, provocaría unos resultados que no estarían en consonancia con la posición relativa de los Estados en la economía internacional y es difícil pensar que la aceptasen los países con grandes economías emergentes, como India, Brasil o México, si no se acompaña de una modificación del sistema de cálculo de las cuotas.

La regla general en el Convenio Constitutivo para adoptar las decisiones es la mayoría simple, pero numerosas disposiciones establecen mayorías cualificadas para cuestiones con incidencia financiera o relativas al régimen de los tipos de cambio. Así, la modificación de las cuotas de los Estados requiere mayoría del 85% de los votos (art. III, Sec. 3 d), al igual que el restablecimiento de un sistema de paridades fijas entre las monedas (art. IV, Sec. 4), las operaciones con oro (art. IV, Sec. 12), la determinación del valor de los DEG (art. XV, Sec. 2) o el aumento del número de directores ejecutivos (art. VII, Sec. 3). Con este tipo de mayoría cualificada, Estados Unidos dispone *de facto* de un derecho de veto. En otros casos se exige una mayoría cualificada del 70%. Así ocurre con la determinación de los tipos de interés y de las comisiones de la cuenta de DEG (art. XX, Sec. 3) o con la modificación de las modalidades de pago de las cuotas (art. III, Sec. 3). En la práctica, los órganos del FMI buscan la decisión por consenso, pero en la formación de éste es decisivo el reparto de votos entre los grupos de Estados y las posibilidades de bloqueo que ofrecen las mayorías previstas en el Convenio Constitutivo.

⁷⁶ D. RAPKIND & J. STRAND: *op. cit.*, pp. 41-43.; y B. O'NEILL, B. PELEG: «Voting by Count and Account: Reconciling Power and Equality in International Organizations», 2000, disponible en <http://www.stanford.edu/boneill/%26a.html>.

⁷⁷ Los cálculos son de A. BUIRA: «A New...», *op. cit.*, pp. 7 y 8. Cálculos similares, aunque más detallados, son realizados por D. LEECH & R. LEECH: *op. cit.*, pp. 14-16.

C. Los grupos y foros monetarios

Cuando el sistema monetario internacional de Bretton Woods, basado en el establecimiento de tipos de cambio fijos, comenzó a resquebrajarse en la década de los setenta, los principales países industrializados comenzaron a crear foros monetarios reducidos, con objeto de orientar la actuación del FMI y, también, del Banco Mundial.⁷⁸ Este proceso se ha acentuado y la intervención de estos grupos en las relaciones monetarias internacionales es, hoy día, determinante, habiéndose producido un cierto desplazamiento del «poder» desde el FMI hacia estos grupos, que aportan a la gobernanza del sistema monetario una visión global de los problemas, frente a la óptica especializada de las organizaciones internacionales.⁷⁹

El primer grupo creado en 1963 fue el G10, formado por los once Estados industrializados que concedieron préstamos adicionales al FMI. El excesivo peso del bloque europeo en el G10 (7 países) generó reticencias de Estados Unidos, que impulsó la creación de un foro más reducido y con menor presencia de países europeos para discutir, entre otras cosas, de la situación económica mundial. Este nuevo foro fue el G5, que se reunió por primera vez en 1973 en Rambouillet (Francia), congregando a los jefes de Estado o de Gobierno de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido, los cinco países, cuyas monedas formaban los DEG del FMI. A este grupo se unen Italia y Canadá en 1976 y se forma el G7.

El G10 pasó a ocupar un segundo plano, concentrando sus actividades en la cooperación entre bancos centrales y en la supervisión de las entidades financieras, y el G7 se convirtió en el dominador de la gobernanza de las relaciones económicas y monetarias internacionales. Además, el G7 ha pasado a ser un referente para la cooperación internacional en otros ámbitos, lo que explica la incorporación de Rusia desde 1998 a sus actividades no económicas, y la modificación de su denominación de G7/8. El control del G7/8 sobre la evolución del sistema monetario internacional se percibe con toda claridad en el hecho de que la reacción ante las crisis financieras de la década de los noventa ha sido liderada por este grupo mediante el lanzamiento de una propuesta de reforma significativa, denominada nueva arquitectura monetaria y financiera internacional.

Para afrontar y prevenir las crisis financieras que convulsionaron en la década de los noventa el sistema monetario internacional, el G7 impulsó en 1999 la creación de dos nuevos grupos, a saber, el G20 y el Foro de Estabilidad Financiera (FEF). Estos grupos, controlados por los países del G7, tienen una composición más amplia, ya que participan en ellos países con economías emer-

⁷⁸ Es muy útil la concisa y precisa descripción de este proceso realizada por R. CULPEPER: «Systematic Reform at a Standstill: A Flock of “Gs” in search of Global Financial Stability», Toronto, 2000, disponible en <http://www.library.utoronto.ca/g7/scholar/culpeper2000/index.html>.

⁷⁹ Esta idea es resaltada por L. BINI SMAGHI: «Governance of the International Financial System», en REINVENTING BRETTON WOODS COMMITTEE: *The 2004 International Monetary Convention*, Madrid, 2003, p. 12, disponible en <http://www.rbwf.org/madrid2003.html>.

gentes importantes. Con ello, las grandes potencias del G7 buscan una mayor legitimidad para ejercer el control sobre la economía mundial.⁸⁰

1. EL G10 Y SUS COMITÉS ESPECIALIZADOS

El G10 se formó en 1963 por los Estados miembros del FMI que concedieron a esta organización fondos adicionales a las cuotas mediante los denominados Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos de 1962, con lo que pretendían dotar al FMI de más recursos financieros para aumentar su capacidad de asistencia a los países con problemas de balanza de pagos. A estos países se les unió posteriormente Suiza, por lo que el G10 cuenta, en realidad con once Estados miembros, a saber: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido Suecia y Suiza.

Las reuniones del G10 son variables y a ellas pueden asistir los ministros de economía y los gobernadores de los bancos centrales de sus Estados miembros, que nombran representantes para llevar a cabo las reuniones preparatorias previas. El G10 carece de secretaría propia y el FMI, la OCDE y el BPI le ofrecen la infraestructura administrativa necesaria para sus reuniones, que tienen lugar aprovechando la coincidencia de los ministros y gobernadores de los bancos centrales de sus países miembros en reuniones de estas organizaciones internacionales.⁸¹

El G10 tuvo una fuerte influencia sobre el funcionamiento del FMI, porque sus once miembros tenían la mayoría de cuotas y votos en esta organización, hasta la creación del G7. El G10 se ocupó de los temas relevantes de la cooperación monetaria internacional y, en particular, se negociaron en su seno los elementos básicos de la primera enmienda del los Estatutos del FMI, que dio lugar a la creación de los DEG.

A partir de la creación del G7, el G10 adquirió un perfil técnico y acentuó su relación con el BPI, de manera que los gobernadores de los bancos centrales del G10 se reúnen periódicamente en Basilea aprovechando su asistencia a las reuniones del BPI, ocupándose principalmente de cuestiones referentes a la estabilidad del sistema financiero internacional, para lo que ha impulsado la creación de importantes comités y grupos de trabajo.⁸² Destacan cuatro comités que persiguen el objetivo común de contribuir al fomento de la estabilidad financiera internacional, pero actuando desde ángulos distintos: la solvencia y solidez institucional de las entidades financieras (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea),⁸³ el funcionamiento eficiente de los mercados (Comité sobre el Sis-

⁸⁰ Véanse las interesantes reflexiones de T. PORTER: «The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20 and the Politics of International Financial Regulation», Paper prepared for the International Studies Association Annual Meeting», Los Ángeles, 2000, disponible en <http://www.utoronto.ca/g7/g20/g20porter>.

⁸¹ R.W. EDWARDS: *International Monetary Collaboration*, Transnational Publisher, Nueva York, 1984, pp. 72 y ss.

⁸² Información sobre el funcionamiento de estos comités y grupos se encuentra en la página web del BPI <http://www.bis.org/about/comsecr.htm>.

⁸³ Véase su web <http://www.bis.org/bcbs/aboutbcbs.htm>.

tema Financiero Global)⁸⁴, el funcionamiento de los mercados de divisas (Comité de Mercados) y la efectividad de los sistemas de pagos nacionales e internacionales (Comité sobre Sistemas de Pago y de Liquidación).⁸⁵ Sin duda, el más importante es el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1974, que se ha convertido en la instancia internacional de referencia en materia de supervisión bancaria y, en general, para el desarrollo del derecho bancario. Este Comité carece de competencias normativas, como es lógico, y se limita a elaborar normas técnicas o códigos de conducta que los Estados utilizan como elemento de referencia para elaborar las normas jurídicas aplicables a la actividad bancaria.⁸⁶

2. EL G7

El G7 es un grupo o club de las grandes potencias económicas que ejerce una especie de gobierno económico mundial.⁸⁷ Aunque el contenido de las cumbres y de las actividades del G7 se fue ampliando con el tiempo, tal como ponen de manifiesto los comunicados (denominados en ocasiones declaraciones o declaraciones económicas) y las declaraciones políticas de las cumbres, así como los comunicados de las conferencias ministeriales (economía/gobernadores de bancos centrales y ministros de asuntos exteriores) y los informes de las *task forces*, grupos de trabajo y grupos de expertos creados por el G7,⁸⁸ su ámbito principal de actuación continúa siendo la coordinación económica y monetaria, que comprende los principales problemas surgidos en el sistema monetario internacional, tales como estabilidad de los tipos de cambio, desempleo, ayuda financiera a los países de Europa Central y Oriental, ayuda al desarrollo y prevención de las crisis financieras globales.

La diversificación de los ámbitos materiales de cooperación ha provocado cambios en el funcionamiento del G7/8. Este foro constituye desde 1975 la única cumbre entre Jefes de Estado o de Gobierno para tratar asuntos internacionales y, por ello, su posición en la gobernanza política y económica mundial

⁸⁴ Véase su web <http://www.bis.org/cgfs/index.htm>.

⁸⁵ Véase su página web <http://www.bis.org/cpss/index.htm>. Una presentación general de este Comité se realiza en CPSS: *Nota de Información*, septiembre de 2003, disponible en http://www.bis.org/cpss/cpssinfo_es.pdf.

⁸⁶ M. GIOVANOLI: «Legal Aspects os Standar...», *op. cit.*, p. 21.

⁸⁷ Barry se refiere al G7/8 como a *a self-constituted forum of the major free-market democracies, whose deliberations and declarations have come to shape key decisions in the management of global political and economic affairs* (T. BARRY: «G8/7 and Global Governance», *Foreign Policy in Focus*, vol 23, n.º 5, julio de 2000, p. 1).

⁸⁸ Un excelente análisis de la documentación del G7/8 es realizado por P. HAJNAL: «The Documentation of the G7/G8 System», *G7 Governance*, n.º 4, 1998, disponible en <http://www.g7.utoronto.ca/g7/governance/gov4/>. Toda la documentación emanada del G8 está disponible en la página web del G8 Information Center de la Universidad de Toronto <http://www.g7.utoronto.ca/g7/summit.html> y el <http://www.g7.utoronto.ca/g7/meetings.html>, existiendo en ella, también, un muy útil estudio analítico del contenido de todas las cumbres y del seguimiento del cumplimiento de sus decisiones <http://www.g7.utoronto.ca/g7/evaluations/index.html>.

es crucial⁸⁹ y su actuación como grupo hegemónico estabilizador en las relaciones internacionales es significativa. Ahora bien, los Jefes de Estado o de Gobierno no intervienen solos en el G7/8, sino que cuentan con el apoyo de sus ministros de economía y gobernadores de los bancos centrales para las cuestiones económicas y monetarias, y con la ayuda de sus ministros de asuntos exteriores para los temas de política y seguridad internacionales. Este es el nivel organizativo superior del G7/8.⁹⁰ Los altos mandatarios y sus ministros cuentan con un personal de apoyo para la organización de las cumbres y de las reuniones, constituido por un representante personal de cada Jefe de Estado o de Gobierno, conocido como *sherpa*, y por dos diplomáticos (*sous-sherpas*) provenientes de los ministerios de economía y de asuntos exteriores. Esta troika de diplomáticos son los responsables de organizar cada año la cumbre del G7/8, así como las reuniones ministeriales y la actuación de los grupos de expertos y grupos de trabajo que se establezcan. Cada año un Estado miembro del G7/8 asume la organización de la cumbre y la dirección de los trabajos de este grupo, que, claro está, no es una organización internacional por carecer de tratado constitutivo y de estructura institucional permanente e independiente.

3. EL G20

La cumbre del G7/8 de Colonia de junio de 1999 encomendó al G7/Economía la creación de un mecanismo informal de diálogo entre los países importantes en materia sistémica en el marco del sistema institucional de Bretton Woods. En cumplimiento de este mandato, el G7 creó el G20 en su reunión de Washington de 25 de septiembre de 1999 como un foro económico más amplio y con mayor representatividad⁹¹ y legitimidad⁹² en el que tratar las cuestiones relativas a la estabilidad monetaria y financiera internacional, que tanta importancia han adquirido como consecuencia del enorme impacto de las crisis económicas globales de los años noventa.

⁸⁹ Según Barry, *Today G8 is central to the debate on global governance, as the other multilateral organizations —IMF, World Bank, UN, WTO and OECD— look to the G8 for direction in virtually all international decision-making* (T. BARRY: *op. cit.*, p. 1).

⁹⁰ Sobre el funcionamiento del G7/8, véase N. BYNE: «Concentrating the Mind: Decision-Making in the G7/8 System», texto de la ponencia presentada a la *2001 G8 Pre-Summit Public Policy Conference Promoting Conflict Prevention and Human Security. What Can the G8 Do?*, Roma, julio de 2001, disponible en <http://www.g7.utoronto.ca/g7/conferences/2001/rome/compre-papers.html>.

⁹¹ Los miembros del G20 representan el 66% de la población mundial, el 80% de la economía mundial y agrupan al 60% de los pobres del planeta, según los datos suministrados por el Presidente del G20. P. MARTÍN: *Allocution devant le Royal Institute of International Affairs*, Londres, 2001, disponible en <http://www.fin.gc.ca/news01/01-009f.html>.

⁹² Son interesantes al respecto las consideraciones de T. PORTER: «The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20 and the Politics of International Financial Regulation», Paper prepared for the International Studies Association Annual Meeting, Los Ángeles, 2000, disponible en <http://www.utoronto.ca/g7/g20/g20porter>.

El G20 es un foro de contactos entre las administraciones nacionales, carente de secretaría permanente,⁹³ que está formado por los ministros de economía y los gobernadores de los bancos centrales de 19 países (los del G8 y 11 Estados con economías emergentes⁹⁴) y por la CE. Participan, también, en las discusiones del G20 el Director Gerente del FMI, el Presidente del Banco Mundial y los presidentes del Comité Monetario y Financiero Internacional y del Comité de Desarrollo del FMI/Banco Mundial. El G20 celebra una reunión anual y los representantes de los ministros y gobernadores se reúnen algunas veces más para preparar dichas reuniones con el apoyo del Estado que ejerce la presidencia del grupo.⁹⁵

El objetivo primordial del G20 es analizar los problemas de inestabilidad financiera que la globalización provoca en el sistema monetario y financiero internacional. Por ello, pretende ser un foro de diálogo conectado con el FEF y con las organizaciones de Bretton Woods que se ocupan de la estabilidad financiera.

4. EL FORO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

Las crisis financieras globales de la década de los noventa pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar la supervisión de las entidades financieras con objeto de asegurar la estabilidad financiera internacional. Entre los elementos causantes de dichas crisis se encontraba, en la mayoría de los casos, la fragilidad de los sistemas financieros nacionales y la deficiencia de los mecanismos de supervisión prudencial.⁹⁶

Las instancias internacionales con competencias relacionadas con la supervisión prudencial eran cuatro organizaciones internacionales (FMI, BIRD, OCDE y BPI), los tres comités del G10, la Organización Internacional de Mercados de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. El G7 en su reunión de Washington, de 3 de octubre de 1998, encomendó a Hans Tietmeyer, la elaboración de un estudio para aumentar la coordinación entre estas organizaciones y comités y promover una mayor estabilidad del sistema financiero internacional. El informe de Tietmeyer se publicó en febrero de 1999⁹⁷

⁹³ Una breve, pero útil descripción del G20 es la de J. KIRTON: «What is the G20?», disponible en <http://www.g7.utoronto.ca/g7/g20/g20whatisit.html>. Véase, además, J.J. KIRTON: «The G20: Representativeness, Effectiveness, and Leadership in Global Governance», en J.J. KIRTON, P. DANIELS, A. FREYTAG (eds.): *Guiding Global Order. G8 Governance in the twenty-first Century*, Ashgate, 2001, pp. 143 y ss.

⁹⁴ Argentina, Australia, Brasil, China, India, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea y Turquía.

⁹⁵ Una información actualizada sobre las actividades del G/10 se encuentra en su página gestionada ahora por la presidencia alemana http://www.g20.org/public/index.php?page=about_g20&skin=1.

⁹⁶ A. ICARD: «Une réponse aux crises du système financier international: le Forum de stabilité financière», texto de una conferencia de las XVI Journées internationales d'économie monétaire et bancaire, Poitiers, 10.06.1999, disponible en <http://www.bis.org/speeches/sp/990610.htm>.

⁹⁷ H. TIETMEYER: *International Co-operation and Co-ordination in the Area of Financial Market Supervision and Surveillance*, disponible en <http://www.fsforum.org>. Este trabajo se ha publicado en pa-

y la reunión del G7 de 20 de febrero de 1999 aceptó sus conclusiones y creó el Foro de Estabilidad Financiera, como instancia de coordinación de las actividades de los principales Estados y de las organizaciones y comités competentes en materia de estabilidad financiera.

El funcionamiento del FEF se apoya en una pequeña secretaría fijada en la sede del BPI en Basilea y sus 40 miembros son los siguientes:

- Un Presidente. En la primera reunión del FEF fue elegido como Presidente por tres años David Crockett, Director General de la BPI, siéndolo actualmente Roger Ferguson, vicepresidente del banco central estadounidense.
- 25 representantes de los Estados miembros. Cada uno de los Estados miembros del G7 envía tres representantes procedentes del ministerio de economía, del banco central y de la agencia nacional de supervisión bancaria. Otros cuatro Estados que disponen de plazas financieras importantes (Australia, Países Bajos, Hong Kong y Singapur) tienen un único representante, procedente de su banco central.
- 6 representantes de las organizaciones y comités de supervisores prudenciales: Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, Organización Internacional de Comisiones de Valores y Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.
- 2 miembros procedentes de los comités de expertos de los bancos centrales: Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación, y el Comité sobre el Sistema Financiero Global.

El FEF celebra, como regla general, dos reuniones anuales y puede convocar las que estime necesarias. Dada su reducida secretaría, la mayoría⁹⁸ de sus trabajos se realizan generalmente en el seno de grupos de trabajo, grupos de estudio o *tasks forces*, compuestos por los representantes estatales o de los organismos internacionales que son miembros del FEF.⁹⁹

El FEF no pretende duplicar los estudios y trabajos de los organismos internacionales que lo forman, sino descubrir las lagunas del entramado jurídico previsto para combatir la inestabilidad financiera internacional.¹⁰⁰ Sus objetivos

pel como H. TIETMEYER: «Cooperación y coordinación en la supervisión de los mercados financieros», *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 1999, pp. 20 y ss. Véase el comentario de G. WALKER: «A New International Architecture and the Financial Stability Forum», en R.M. LASTRA (ed.): *The Reform of the International Financial Architecture*, Kluwer, Londres, 2001, pp. 125 y ss.

⁹⁸ La Secretaría del FEF publica cada dos años un documento que recoge las actuaciones desarrolladas por todas las organizaciones y foros respecto a la estabilidad del sistema financiero. El último informe es FEF: *Ongoing and Recent Work Relevant to Sound Financial Systems*, de septiembre de 2003 y está disponible en <http://www.fsforum.org/publications/Ongoingandrecentworksept150903.pdf>.

⁹⁹ En la actualidad funcionan tres grupos de trabajo sobre las instituciones con alto nivel de apalancamiento (Highly-Leveraged Institutions), sobre los flujos de capital volátiles y sobre los centros financieros extraterritoriales (Offshore Financial Centres), una *task force* sobre el desarrollo de normas técnicas y un grupo de estudio sobre los sistemas de seguro de depósitos. Para más información sobre ellos, véase http://www.fsforum.org/publications/publication_23_62.html

¹⁰⁰ Véase A. ICARD: «Les banques centrales, la BRI et la stabilité financière», *Revue Française d'Administration Publique*, marzo de 2000, disponible en <http://www.bis.org/cgi-bin/print.cgi>.

son los siguientes: detección y evaluación de las vulnerabilidades del sistema financiero internacional, identificación y supervisión de las acciones a emprender contra ellas y mejora de la coordinación e información recíproca entre las diferentes autoridades competentes en materia de estabilidad financiera. Una actuación destacable del FEF ha consistido en la recopilación de las normas técnicas y códigos de conducta internacionales más relevantes¹⁰¹ para asegurar un funcionamiento seguro y sólido de los sistemas financieros.¹⁰²

IV. EL DERECHO MONETARIO INTERNACIONAL DE CARÁCTER SUSTANTIVO

El derecho monetario internacional de carácter sustantivo comprende un conjunto muy heterogéneo de normas contenidas en los tratados constitutivos y en actos normativos de las organizaciones internacionales con atribuciones en materia económica y monetaria. Las características e intensidad obligacional de estas normas, así como las técnicas de control de su cumplimiento y de sanción de sus violaciones son muy variables. En todo caso, las normas jurídicamente vinculantes (*hard law*) para los Estados son escasas y se aprecia un claro predominio de normas de *soft law*,¹⁰³ debido, sin duda, a las dificultades para someter las relaciones monetarias internacionales a normas estrictas, que puedan maniar la capacidad de reacción de los Estados y organizaciones internacionales ante problemas monetarios. En consonancia con el predominio del *soft law*, las técnicas de control y los mecanismos de sanción son escasos y respetuosos siempre con la soberanía de los Estados.

No es posible en el marco de este trabajo referir ni siquiera de forma sucinta el conjunto de normas sustantivas del derecho monetario internacional. Estas normas regulan los principales problemas que se plantean en las relaciones monetarias internacionales, que son: la gestión de la política económica y monetaria, especialmente del tipo de cambio de las monedas; el régimen de las transferencias monetarias internacionales; los mecanismos financieros de cooperación monetaria internacional; y, en la última década, la prevención y resolución de

¹⁰¹ Walker afirma que *The two most substantial achievements of the FEF would be to produce of a final global rule book for all aspects of financial market supervision and control, as well as a parallel set of effective implementation compliance, reporting and review practices and procedures* (G. WALKER: *op. cit.*, p. 153).

¹⁰² FEF: *Compendium of Standards: International Standards and Codes to Strengthen Financial Systems*, de 18 de junio de 2001, disponible en <http://www.fsforum.org/compendium/about.html>.

¹⁰³ Entre la abundante literatura sobre esta cuestión, cabe destacar a A.H. QURESHI: *International Economic Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999, pp. 95 y ss.; M. GIOVANOLI: «A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting», en M. GIOVANOLI (ed.): *International Monetary Law. Issues for the New Millenium*, Oxford University Press, 2000, pp. 33 y ss.; J GOLD: *Interpretation: The IMF and International Law*, Kluwer, Deventer, 1996, pp. 389-402; I. SEIDL-HOHENVELDERN: «International Economic Soft Law», *RCADI*, 1979-II, pp. 167 y ss.; B.A. SIMMONS: «Money and the Law: Why Comply with the Public International Law of Money», *The Yale Journal of International Law*, 2000, vol. 25, pp. 323 y ss.

las crisis financieras.¹⁰⁴ Dada la limitada extensión del presente trabajo, me centraré en el análisis de las normas sustantivas más clásicas y consolidadas que son las referentes a los tipos de cambio y las que se refieren a los mecanismos de financiación internacional, después de hacer una breve referencia a los otros dos ámbitos del derecho monetario internacional.

En lo que respecta a las transferencias monetarias internacionales, el Convenio Constitutivo del FMI establece una diferencia entre los pagos corrientes (transferencias monetarias que obedecen a una operación comercial subyacente) y los movimientos de capital (transferencias monetarias desvinculadas de operaciones comerciales). En efecto, el FMI ejerce su jurisdicción sobre los pagos corrientes y el VIII del Convenio Constitutivo prohíbe las restricciones que los dificultan, mientras que los movimientos de capital permanecen bajo el control de los Estados y el Convenio del FMI no les impone ninguna obligación de liberalización, limitándose a establecer el artículo VI algunas prescripciones respecto a la utilización de los recursos del FMI en relación con ellos. Tras la eliminación generalizada de las restricciones a los movimientos de capital que se han producido en los países industrializados en la década de los noventa,¹⁰⁵ el FMI se ha planteado extender su jurisdicción sobre ellos y establecer una prohibición generalizada de las restricciones que los obstaculizan. El debate en el FMI y en la doctrina es importante y no se ha alcanzado aún el consenso para realizar la correspondiente modificación del Convenio Constitutivo.¹⁰⁶

La prevención y resolución de las crisis financieras ha cobrado notable importancia en la década de los noventa con la profundización de la globalización financiera, que ha generalizado crisis económicas de países con economías emergentes.¹⁰⁷ Tanto el FMI, como el G7, el G20, el FEF y el Banco Mundial han adoptado medidas para elaborar normas y procedimientos jurídicos destinados a prevenir y/o resolver las referidas crisis. Por el momento, abundan las propuestas pero sólo se han adoptado normas de *soft law*, en particular reglamentaciones técnicas de carácter monetario y financiero. Entre las iniciativas más relevantes en esta materia,¹⁰⁸ cabe mencionar, en primer lugar que el Banco Mundial y el FMI realizan una profunda evaluación del sector financiero de los

¹⁰⁴ J.J. REY; J. DUTRY: *Institutions économiques internationales*, 3.^a ed., Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 125 y ss. identifican estos problemas monetarios de las relaciones internacionales con claridad. Véase, también, A.H. QURESHI: *International Economic Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1999, pp. 103 y ss.

¹⁰⁵ Véase al respecto la excelente monografía de L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ: *La regulación de los movimientos internacionales de capital desde una perspectiva europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

¹⁰⁶ Sobre esta cuestión, véase, por todos, F. GIANVITI: «Liberalization of Capital Movements: A Possible Role for the IMF», en FMI: *Current Developments in Monetary and Financial Law*, IMF, Washington, 2003, pp. 217-231.

¹⁰⁷ Para una visión general de la cuestión, véanse E. BALLS: «Preventing Financial Crises: The Case for Independent IMF Surveillance», Institute for International Economics, Washington, 2003, disponible en <http://www.iie.com>; B. EICHENGREEN: *Financial Crisis and What to Do About Them*, Oxford University Press, 2002; J. HICKLIN: «Prevention of Financial Crises», en FMI: *Current Developments in Monetary and Financial Law*, IMF, Washington, 2003, pp.151-165.

¹⁰⁸ FMI: *Cómo fomenta el FMI la estabilidad económica mundial*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/globstabs.htm>.

países en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero,¹⁰⁹ que conlleva la elaboración de informes identificadores de los puntos fuertes, los riesgos y las vulnerabilidades de sus sistemas financieros nacionales y formulan soluciones adecuadas.

Por otra parte, el FMI, el Banco Mundial, la OCDE, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y otras organizaciones técnicas han elaborado y promueven la utilización de códigos y normas de buenas prácticas en la formulación de políticas económicas y monetarias por parte de los Estados. El FEF ha recopilado del FEF estos códigos y normas, identificando 12 de gran importancia¹¹⁰ y el personal del FMI y del Banco Mundial evalúan su observancia por parte de sus Estados miembros la resume en los Informes sobre la observancia de los códigos y normas.¹¹¹

Por último, el FMI ha procurado mejorar su capacidad para evaluar las vulnerabilidades de los países ante las crisis, elaborando, entre otras cosas, indicadores de vulnerabilidad y modelos de sistema de alerta anticipada.¹¹²

A) El régimen jurídico-internacional de los tipos de cambio

El tipo de cambio constituye el precio al que se intercambia una moneda con las divisas de otros Estados. Se trata de una variable económica fundamental, porque constituye el nexo de unión entre la economía nacional y la internacional, entre las transacciones internas y los intercambios internacionales.¹¹³ El interés que suscita esta variable económica es enorme y el tipo de cambio posee, también, una apreciable carga de simbolismo en la medida en que el precio de una moneda denota la salud económica del Estado que la emite. El control de esta variable es fundamental para la estabilidad macroeconómica de un Estado, pero la globalización financiera actual ha generado un mercado universal de divisas en el que la determinación de los tipos de cambio de las monedas está so-

¹⁰⁹ Para una información detallada, véase FMI: *La solidez del sistema financiero*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/bankings.htm>; FMI: *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, <http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>.

¹¹⁰ FEF: *Compendium of Standard*, disponible en <http://www.fsforum.org/compendium/about.html>. Entre estas normas técnicas se encuentran las *Normas Especiales para la Divulgación de Datos*, el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* y el *Código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras*, elaborados por el FMI, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

¹¹¹ Estos informes están disponibles en <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>. Para un análisis en detalle de este procedimiento de verificación del cumplimiento de las normas y códigos, así como de su influencia sobre la prevención de crisis financieras, véase el documento del FMI: *International Standards: Strengthening Surveillance, Domestic Institutions, and International Markets*, de 5 de marzo de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/np/pdr/sac/2003/030503.htm>.

¹¹² FMI: *Indicadores de vulnerabilidad*, abril de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/vuls.htm>.

¹¹³ D. CARREAU: «Taux de change», *Répertoire Dalloz de Droit international*, Dalloz, París, 1998.

metida a tensiones permanentes y continuas.¹¹⁴ Por lo demás, las fluctuaciones de los tipos de cambio constituyen un grave obstáculo para el desarrollo del comercio internacional, ya que obliga a los operadores económicos a incurrir en gastos para evitar el riesgo cambiario.

Generalizada la desmaterialización de las monedas a partir de la I Guerra Mundial,¹¹⁵ la determinación del tipo de cambio no depende de su valor intrínseco, sino del valor extrínseco que se le confiera o que alcancen en el mercado monetario. En este caso, los procedimientos de determinación del tipo de cambio o regímenes cambiarios oscilan entre los dos extremos siguientes: el sistema de paridades fijas y el sistema de la fluctuación pura.¹¹⁶ En un sistema de paridades fijas, el tipo de cambio de las monedas se determina respecto a un patrón común de medida (el oro, por ejemplo) y no se admiten apreciaciones o depreciaciones. En el sistema de fluctuación pura, el tipo de cambio de las monedas es fijado en el mercado monetario por el juego de la ley de la oferta y de la demanda, que provocará una apreciación de las monedas de países con economías fuertes y saneadas y una depreciación de las monedas de países con economías débiles.

El Derecho Internacional Público comenzó a regular el tipo de cambio de las monedas con las disposiciones incluidas en el Convenio Constitutivo del FMI.¹¹⁷ El artículo I del Convenio Constitutivo establece, como uno de los objetivos primordiales del FMI, el fomento de la estabilidad cambiaria, procurando que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitando depreciaciones cambiarias competitivas. Este objetivo ha permanecido intacto, pero los medios conferidos al FMI para ponerlo en práctica sí han variado sensiblemente. En efecto, hasta 1971 existió un régimen de tipos de cambio fijos basado en la paridad oro y, a partir de ese momento, se pasó a un sistema de liber-

¹¹⁴ Una excelente y concisa explicación económica de la determinación del tipo de cambio de las monedas y del funcionamiento del mercado monetario universal es realizada por D. PLIHON: *Les taux de change*, Editions La Decouverte, París, 1999. El análisis de los tipos de cambio desde la óptica de la economía es una constante en todas las obras de economía internacional, sirviendo como ejemplo por todas P.R. KRUGMAN; M. OBSTFELD: *Economía Internacional. Teoría y Política*, 5.^a ed., Addison Wesley, Madrid, 2001, pp. 339-657.

¹¹⁵ Hasta esa fecha, las monedas tenían un valor intrínseco en sí mismas dependiente del metal precioso con el que se habían acuñado, generalmente oro, de manera que cada moneda tenía un valor dependiente de su peso en oro. Para una síntesis de la historia monetaria internacional, me remito a B. EICHENGREEN; S. SUSSMAN: «The International Monetary System in the Very Long Run», *IMF Working Paper* 00/43, marzo de 2000.

¹¹⁶ Un análisis actualizado de los regímenes cambiarios se encuentra en el documento del FMI: «Los regímenes cambiarios en el contexto de la creciente integración de la economía mundial», *Issues Briefs* 00/06(S), junio de 2000, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/062600s.htm>. Un estudio más exhaustivo de esta cuestión es el realizado por M. MUSSA; P. MASSON; A. SWOBODA, E. JADRESIC; P. MAURO; A. BERG: «Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy», *IMF Occasional Paper* n.º 193, 2000.

¹¹⁷ Como señala Carreau, [...] pour la première fois dans l'Histoire, les manipulations monétaires devaient cesser de faire partie du domaine réservé des États pour être soumis à une réglementation internationale à portée universelle [...] Les taux de change, en raison de leur incidence globale sur les échanges internationaux, ne pouvaient plus être laissés à la discrétion des États (D. CARREAU: «Taux de change», *op. cit.*, p. 3).

tad de los Estados para elegir el régimen cambiario de su moneda, que fue consagrado por la segunda modificación del Convenio Constitutivo del FMI, adoptada en 1976 y que entró en vigor el 1 de abril de 1978, legalizando la situación fáctica precedente.

El sistema de paridades fijas se caracterizaba por imponer a los Estados miembros la obligación de estabilidad de los tipos de cambio.¹¹⁸ Así, cada Estado fijaba la paridad de su moneda con respecto al oro y tenía la obligación jurídica de aplicarla en su territorio, tolerándose sólo un margen de fluctuación de la moneda del 1% respecto a su paridad (tipo de cambio) con el oro. La posibilidad de ajustar las paridades de las monedas existía, pero su control residía en la Junta de Gobernadores del FMI, que tenía que decidir por una mayoría cualificada del 85% de los votos. Este sistema de paridades fijas tenía como epicentro el dólar estadounidense, que era la moneda de la principal potencia económica, porque la Reserva Federal de Estados Unidos se comprometía a cambiar los dólares por su valor equivalente en oro, con lo que se garantizaba la confianza de los operadores económicos en el funcionamiento del sistema de paridades fijas. Este régimen de estabilidad cambiaria se completaba con el control de los Estados sobre los movimientos de capital.

A finales de la década de los sesenta e inicio de los años setenta el sistema de paridades fijas empezó a presentar problemas y quedó abrogado *de facto* con la decisión del presidente estadounidense Richard Nixon, adoptada el 15 de agosto de 1971, de desvincularse de la obligación de cambiar los dólares por oro. A este episodio sucedieron devaluaciones y apreciaciones del tipo de cambio de varias monedas y se desembocó en un sistema de fluctuación del tipo de cambio, que fue consagrado jurídicamente en la reunión celebrada en Kingston en 1976, en la que los Estados miembros acordaron la segunda modificación del Convenio Constitutivo del FMI,¹¹⁹ que comenzó a aplicarse el 1 de abril de 1978 y constituye el derecho vigente hoy día.

¹¹⁸ La literatura sobre el sistema de paridades instituido en Bretton Woods es cuantiosa. Me remito a los trabajos siguientes: D. CARREAU: *Souveraineté et coopération monétaire internationale*; París, Cujas, 1970, pp. 207-251; J. GOLD: «Legal Structure of Par Value System Before Second Amendment», in J. GOLD: *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays*, IMF, Washington, 1979, vol. I, pp. 520 y ss.; H. JAMES: *International Monetary Collaborations since Bretton Woods*, IMF, Washington, 1996.; LELART: *Le système monétaire international*, La Découverte, 5.ª ed., París, 2000, pp. 40 y ss.; M. VARELA; F. VARELA: *Sistema monetario y financiación internacional*, Pirámide, Madrid, 1996, pp. 37-73.

¹¹⁹ Entre la abundante literatura sobre esta modificación del Convenio Constitutivo del FMI, cabe mencionar los siguientes trabajos: K. DAM: *The Rules of the Game: Reform and Evolution in the International Monetary System*, University of Chicago Press, 1982; R.W. EDWARDS: «The Currency Exchange Rate Provisions of the Proposed Amended Articles of the Agreement of the International Monetary Fund», *American Journal of International Law*, 1976, n.º 4, pp. 772 y ss.; R.W. EDWARDS: *International Money Collaboration*, Transnational Publisher, Nueva York, 1984; J. GOLD: «Developments in the International Monetary System, the International Monetary Fund, and International Monetary Law since 1971», *RCADI*, 1982-I, vol. 174, pp. 107 y ss.; J. GOLD: *Exchange Rates in International Law and Organization*, American Bar Association, Washington, 1988; J. GOLD: *Legal Effects of Fluctuating Exchange Rates*, IMF, Washington, 1990; LELART: *Le système monétaire international*, La Découverte, 5.ª ed., París, 2000, pp. 63 y ss.; P. LENAIN: *Le FMI*, La Découverte, París, 1996, pp. 23 y ss.

El nuevo artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI constituye la disposición fundamental en materia de tipos de cambio. La sección 1.^a de este precepto especifica y desarrolla el objetivo genérico de estabilidad cambiaria recogido en el artículo I con los términos siguientes: *Reconociendo que el sistema monetario internacional tiene como fin esencial establecer un marco que facilite el intercambio de bienes, servicios y capital entre los países y sirva de base a un crecimiento económico sólido, y que un objetivo primordial es el de fomentar de modo constante las condiciones fundamentales y ordenadas necesarias para la estabilidad económica y financiera, los países miembros se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio.*

El artículo IV más que establecer un régimen de fluctuación monetaria lo que hace es dejar libertad a los Estados para elegir el régimen cambiario de su moneda,¹²⁰ siempre que respeten determinadas obligaciones sustantivas y procedimentales. La libertad de elección del régimen cambiario de su moneda se reconoce a los Estados en la sección 2.^a, letra a, del artículo IV, según la cual *Todo país miembro notificará al Fondo, dentro del término de treinta días a partir de la fecha de la segunda enmienda de este Convenio, el régimen de cambios que se proponga adoptar en cumplimiento de sus obligaciones conforme a la Sección 1 de este Artículo, y notificará al Fondo sin demora las modificaciones que en él realice.* La letra b de esta misma sección indica alguno de los regímenes cambiarios elegibles por los Estados,¹²¹ tipología que en la actualidad se ha diversificado y que el FMI ha elaborado sobre la base de los datos que recopila en los informes anuales sobre los acuerdos y las restricciones cambiarias (*Annual Report on Exchange Arrangement and Exchange Restriction*).¹²²

Aunque el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, tras la modificación de 1976, ha establecido la libertad de los Estados para elegir sus regímenes cambiarios, la sección 4 de este artículo permite al FMI adoptar, por mayoría del 85% de los votos, la reimplantación de un sistema de paridades fijas, aunque con diferencias respecto al diseñado en Bretton Woods, cuyos perfiles se determinan en el Anexo C al Convenio Constitutivo del FMI. En un contexto de libe-

¹²⁰ En la mejor y más completa obra sobre el régimen jurídico-internacional de los tipos de cambio J. Gold afirma que este precepto no *legalize a worldwide system of floating currencies*, sino que *recognize the freedom of members to choose their currencies without the necessity for the Fund's approval* (J. GOLD: *Exchange Rates in International Law and Organization*, American Bar Association, Washington, 1988, p. 8).

¹²¹ Según esta disposición, *los regímenes cambiarios podrán consistir: i) en el mantenimiento por un país miembro del valor de su moneda en derechos especiales de giro u otro denominador, excepto el oro, según decida el país; ii) en regímenes cooperativos mediante los cuales los países miembros mantengan el valor de su moneda en relación con el valor de la moneda o monedas de otros países miembros, o iii) en otro régimen de cambios a elección del país miembro.* Un interesante análisis de esta disposición es el de R.W. EDWARDS: «An Interesting Provision Concerning Exchange Rate Arrangements», en *Festschrift in Honor of Sir Joseph Gold*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg, 1990, pp. 101 y ss.

¹²² Disponible en la página web del FMI <http://www.imf.org>.

ralización generalizada de los movimientos de capital y de crecimiento descomunal de los mercados financieros internacionales, como el actual, no parece realista desde el punto de vista económico la vuelta a un sistema de paridades fijas de los tipos de cambio. En la hipótesis poco probable de aplicación del Anexo C, hay que subrayar que los Estados tendrían libertad para determinar la paridad de su moneda con respecto a los DEG o en otro *denominador común que el Fondo determine que no será el oro ni una moneda*, con lo que se excluyen los sistemas de patrón oro, patrón de tipo de cambio oro y patrón dólar utilizados en las relaciones monetarias internacionales durante el último siglo. Los países que no quieran fijar una paridad de su moneda continuarán con su libertad cambiaria. Para conservar la paridad los Estados se obligan a aplicar las medidas apropiadas con objeto de que el tipo de cambio de su moneda se mantenga en la banda de fluctuación de $\pm 4,5\%$. La modificación de la paridad será competencia del FMI a propuesta del país y los Estados mantienen el poder de abandonar la paridad de su moneda, salvo acuerdo en contrario del FMI por mayoría del 85% de los votos.

En el sistema vigente de libertad de los Estados para fijar el tipo de cambio de sus monedas, las obligaciones sustantivas que deben respetar los Estados a la hora de elegir y gestionar su régimen cambiario son las siguientes:¹²³

- Prohibición de las devaluaciones competitivas de las monedas (art. IV, Sec. 1.a), es decir, de devaluaciones del tipo de cambio utilizadas como arma comercial, que cabría calificar como *dumping* monetario.
- Obligación de aplicar un tipo de cambio único para todas las transacciones económicas. En los países con moneda convertible estas prácticas monetarias discriminatorias o de tipos de cambio múltiples están prohibidas por la Sección 3 del artículo VIII.
- La obligación de convertibilidad monetaria (artículo VIII, Sección 4).¹²⁴ Según el Convenio Constitutivo del FMI, una moneda es convertible cuando puede ser utilizada libremente por residentes y no residentes para efectuar los pagos y transferencias monetarias vinculadas a una operación comercial internacional.

Junto a estas obligaciones jurídicamente vinculantes o de *hard law*, la sección 1 del artículo IV contiene varias obligaciones de *soft law*, que resultan de

¹²³ Una sistematización muy clara es realizada por D. CARREAU; P. JUILLARD: *Droit international économique*, LGDJ, 4.^a ed., 1998, pp. 570 y ss.

¹²⁴ El tenor literal de esta norma es el siguiente: *Todo país miembro deberá comprar los saldos de su moneda que se hallen en poder de otro país miembro, si éste, al solicitar que se haga la compra, declara que:*

- los saldos que han de comprarse han sido adquiridos recientemente como resultado de transacciones corrientes, o
- se necesita su conversión para hacer pagos por transacciones corrientes

El país miembro comprador tendrá la opción de pagar en derechos especiales de giro, con sujeción al artículo XIX, Sección 4, o en la moneda del país miembro que solicite la compra.

los objetivos establecidos por este precepto,¹²⁵ cuya formulación es oscura y que la práctica del FMI no se ha propuesto clarificar.¹²⁶ Se trata de obligaciones de comportamiento para los Estados en relación con la aplicación de su política económica interna, que debe perseguir la consecución de un *crecimiento económico ordenado con razonable estabilidad de precios*; así como respecto a su política monetaria externa, que debe buscar la estabilidad y evitar perturbaciones erráticas en el sistema monetario internacional. Pese a su condición de normas de *soft law*, la relevancia de estas disposiciones estriba en que consideran por vez primera la economía nacional de los Estados como una materia de interés internacional, sometida a un cierto control del FMI.

Estas obligaciones sustantivas, vinculantes y no vinculantes, establecidas por el sistema jurídico del FMI, se completan con obligaciones procedimentales de los Estados en relación con sus regímenes cambiarios, que están orientadas a facilitar al FMI la información necesaria para que éste pueda ejercer un cierto control sobre las competencias cambiarias nacionales.¹²⁷ Al margen de la obligación de notificar al FMI las normas en las que el Estado establece su régimen cambiario (Sec. 2 del artículo IV), el principal mecanismo de control es la supervisión de las políticas económicas y monetarias que periódicamente realiza el FMI.

La regulación de este procedimiento de supervisión de los regímenes cambiarios se encuentra en la Sección 3 del artículo IV, que confiere al FMI el mandato de ejercer una firme supervisión de la política cambiaria de los países miembros con objeto de realizar un seguimiento del sistema monetario interna-

¹²⁵ En esta sección 1.ª del artículo IV se especifica que *En particular, cada país miembro:*

- *hará lo posible, teniendo debidamente en cuenta sus circunstancias, para orientar sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado con razonable estabilidad de precios;*
- *procurará acrecentar la estabilidad fomentando condiciones fundamentales y ordenadas, tanto económicas como financieras, y un sistema monetario que no tienda a producir perturbaciones erráticas;*
- *evitará manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros, y*
- *seguirá políticas cambiarias compatibles con las obligaciones a que se refiere esta Sección.*

¹²⁶ Según Gold, *The provision is a compound of obscure expressions, although it was defended as a political compromise, a text that would permit flexible interpretation and application, and also a text that would not prevent evolution of the international monetary system (...) Softness and obscurity were characteristics of the obligations (...) (J. GOLD: «Exchanges Rates...», op. cit., p. 112).*

¹²⁷ Es importante tener en cuenta que, como afirma Quershi, *The character of the current system of exchange rate regulation is essentially that of soft law. The normative framework is crafted in the form of guidelines, recommendations, and exhortations to endeavor to achieve certain objectives. Further, it is vaguely crafted, so as to make it difficult to ascertain a breach. Policing of the guidelines is conducted through a system based mainly on consultation. Some of the norms touch upon domestic policies, and considering that the governments are reluctant to be subjected to external regulation in relation to the domestic sphere, a soft law approach in the circumstances is considered to be an appropriate manner of dealing with the matter. Further, soft law approach is a good technique to build upon experience in the field (A.H. QURESHI: op. cit., p. 129).*

cional y velar por su eficaz funcionamiento. Para cumplir esta obligación, el Fondo procura determinar si la evolución y la política económica de un país son compatibles con el logro de un crecimiento sostenible y la estabilidad interna y externa. De este modo, el FMI trata de crear un sistema de alerta anticipada que permita detectar peligros en el entorno económico mundial y formular las recomendaciones oportunas.¹²⁸

En desarrollo de la Sección 3.b) del artículo IV, el FMI estableció unos principios mínimos muy genéricos para orientar a los Estados en su política de tipos de cambio,¹²⁹ así como unos principios generales aplicables al procedimiento de supervisión, en la Decisión n.º 5392-(77/63).¹³⁰ En lo que respecta al procedimiento de supervisión, la Decisión lo configura con bastante flexibilidad, previendo análisis cada dos años de su aplicación, y distinguiendo entre la supervisión bilateral y la multilateral, lo que ha permitido al FMI adaptar este mecanismo de la supervisión a las cambiantes condiciones de las relaciones monetarias internacionales.

Mediante esta supervisión, el FMI evalúa la situación y la compatibilidad de la política económica de los países miembros con los objetivos de crecimiento sostenible y estabilidad macroeconómica. Para poder cumplir esta función, el FMI mantiene un diálogo regular con sus países miembros sobre su política económica y financiera y hace un análisis de la evolución económica mundial. Con este seguimiento de las políticas económicas nacionales, el FMI pretende detectar los problemas generadores de crisis económicas para que los Estados puedan adoptar medidas correctivas.¹³¹ En el análisis realizado por un grupo de expertos externos¹³² se identifican los cinco siguientes objetivos del procedimiento de supervisión del FMI: consejo político a los Estados sobre soluciones para problemas económicos; fomento de la coordinación y la cooperación entre las políticas económicas de los Estados miembros; suministro y difusión de datos y estadísticas económicas; asistencia técnica a los países en desarrollo y con carencias de expertos económicos; e identificación de los puntos vulnerables de las economías nacionales. Tras este estudio y en el marco de las revisiones bianuales del funcionamiento de la supervisión, el FMI continúa explorando vías de mejora de su procedimiento supervisor de las economías de los Estados

¹²⁸ Ficha técnica del FMI: *Supervisión del FMI*, abril de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/survs.htm>.

¹²⁹ Se trata de los dos principios siguientes: imposibilidad para los Estados de llevar a cabo manipulaciones cambiarias orientadas a incidir en la balanza de pagos y obligación de los Estados de intervenir en los mercados de divisas en caso de alteraciones bruscas del tipo de cambio de su moneda teniendo en cuenta los intereses de otros Estados y, en concreto, el del país en cuya moneda se interviene.

¹³⁰ Decisión n.º 5392-(77/63) del Directorio Ejecutivo, de 29 de abril de 1977, modificada parcialmente por varias decisiones posteriores, *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Twenty-Fifth Issue*, 31.12.2000, disponible en <http://www.imf.org>.

¹³¹ Véase el *Boletín del FMI*, vol. 30, Suplemento de septiembre de 2001, pp. 9 y 10.

¹³² Report by a Group of Independent Experts (John Crow, Ricardo Arriazu, Niels Thygesen): *External Evaluation of IMF Surveillance*, IMF, Washington, 1999, disponible en <http://www.imf.org>.

miembros.¹³³ En cualquier caso, los Estados mantienen sus competencias económicas y monetarias y la supervisión del FMI no limita su soberanía, salvo que el país haya negociado un programa de ajuste estructural con el FMI para recibir financiación de éste.

El FMI lleva a cabo la supervisión mediante las siguientes modalidades: supervisión individual de países, supervisión mundial y supervisión regional.

La supervisión individual de países o «consultas del artículo IV» consiste en la evaluación anual que los funcionarios del FMI realizan de la política económica de todos los Estados miembros. Estas consultas abarcan las políticas fiscales, cambiarias y monetarias de los países miembros; la evolución de su balanza de pagos y su deuda externa; el impacto de sus medidas de política económica sobre las cuentas externas del país; las repercusiones regionales e internacionales de esas políticas, y la identificación de posibles vulnerabilidades. Además, estas consultas no se limitan a las políticas macroeconómicas, sino que comprenden todas las medidas que afecten significativamente a los resultados macroeconómicos de un país, como pueden ser aspectos relativos al mercado de trabajo, el medio ambiente o la gobernanza de su sistema político. Dada la mayor integración de los mercados financieros mundiales, el FMI tiene en cuenta más explícitamente los aspectos relativos a la cuenta de capital y el sector financiero.¹³⁴ En cuanto al desarrollo de la supervisión,¹³⁵ un equipo de funcionarios del FMI se desplaza al Estado para analizar la situación económica del país con las autoridades nacionales y en presencia del director ejecutivo de dicho Estado en el FMI (ministerio de economía y banco central). Al final de estas reuniones, los funcionarios del FMI preparan una declaración final o memorando resumiendo las discusiones, que las autoridades nacionales pueden, si lo desean, publicar. El equipo de funcionarios del FMI, en la sede del FMI redacta un informe sobre la situación económica del país en el que se evalúa la orientación que ésta sigue. El Directorio Ejecutivo examina este informe y, si el director ejecutivo que representa al país miembro lo admite, se publica el texto completo del informe, junto con las deliberaciones del Directorio Ejecutivo y la documentación utilizada como antecedentes en forma de Nota de Información al Público.¹³⁶

¹³³ Las últimas reflexiones se contienen en el documento de los servicios del FMI: *Enhancing the Effectiveness of Surveillance: Operational Responses, the Agenda Ahead, and Next Steps*, de 14 de marzo de 2003, disponible en <http://www.imf.org/external/np/pdr/surv/2003/031403.htm>; examinado en abril de 2003 por el Directorio Ejecutivo, que mantiene la reflexión abierta para reforzar la supervisión, tal como se indica en la Public Information Notice (PIN) n.º 03/50, de 10 abril de 2003 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn0350.htm>).

¹³⁴ Ficha técnica del FMI: *Supervisión del FMI*, septiembre de 2003, cit. p. 2.

¹³⁵ Una descripción muy clara se encuentra en FMI: *Informe Anual 2001*, FMI, Washington, 2001, p. 8; y un análisis exhaustivo con propuesta de mejora del procedimiento de supervisión es realizado en el Report by a Group of Independent Experts: *External Evaluation of IMF Surveillance*, op. cit., pp. 24 y ss.

¹³⁶ Las *Public Information Notices* han aumentado la transparencia de la labor de supervisión del FMI y se publican desde la adopción de la Decisión n.º 11493-(97/45) del Directorio Ejecutivo, de 24.04.1997, sobre las notas de Información al Público, *Selected Decisions and Selected Documents of the IMF, Twenty-Fifth Issue*, 31.12.2000, disponible en <http://www.imf.org>.

La *supervisión mundial* es realizada por el Directorio Ejecutivo sobre la base de dos tipos de informes elaborados por el personal técnico de la institución, que son las Perspectivas de la Economía Mundial (*World Economic Outlook*), con periodicidad semestral, y el informe sobre la estabilidad de los mercados financieros internacionales (*Global Financial Stability Report*), en el que se evalúa dicha estabilidad y se identifican posibles problemas sistémicos susceptibles de provocar una crisis financiera. A partir de estos informes, el FMI evalúa las repercusiones mundiales de las políticas económicas nacionales y examina hechos y circunstancias relevantes en el sistema monetario internacional.

Mediante la *supervisión regional*, el FMI evalúa la política económica aplicada en el marco de acuerdos regionales como Comunidad Europea, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central o la Unión Monetaria del Caribe Oriental.

Pese a esta función de supervisión del régimen cambiario de los Estados,¹³⁷ la segunda enmienda del Convenio Constitutivo del FMI ha supuesto una reducción de las competencias del FMI sobre los tipos de cambio y, en definitiva, un declive de la *rule of law* respecto a las manipulaciones monetarias,¹³⁸ que ha permitido a los Estados recobrar buena parte de la soberanía monetaria a la que renunciaron con el sistema de paridades fijas acordado en Bretton Woods y aplicado hasta 1971. A esta circunstancia se ha unido, como ya se analizó, un desplazamiento de la cooperación monetaria desde el FMI hacia los grupos y foros como el G7, que en más de una ocasión ha auspiciado acuerdos sobre intervención de las autoridades monetarias en los mercados internacionales para incidir en el tipo de cambio de alguna moneda, como ocurrió con el euro el 22 de septiembre de 2000, con objeto de frenar su acusada depreciación frente al dólar estadounidense.

B) Los mecanismos de financiación internacional

Cuando un Estado tiene déficit en su balanza de pagos, necesita monedas de otros países que son demandadas por los operadores económicos que intervienen en su mercado nacional. Los mecanismos financieros mediante los que los Estados pueden obtener liquidez son las reservas de cambio y las facilidades de crédito.¹³⁹ Las primeras son las reservas oficiales de divisas de un Estado y sus reservas de oro, los Derechos Especiales de Giro (DEG), así como la posición o tramo de reserva en el FMI. La posición de reserva es un mecanismo de liquidez internacional que permite obtener monedas de otros Estados miembros del

¹³⁷ Una valoración bastante negativa sobre el procedimiento de supervisión del FMI la expresan M. AGLIETTA; S. MOATTI: *Le FMI, de l'ordre monétaire au désordres financiers*, Economica, París, 2000, pp. 59-63.

¹³⁸ D. CARREAU, P. JUILLARD: «Droit international...», *op. cit.*, p. 581.

¹³⁹ J.J. REY, J. DUTRY: *Institutions économiques internationales*, Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 159-176.

FMI a cambio de su propia moneda hasta el monto total de dicha posición de reserva, si tiene necesidad de recursos para financiar su balanza de pagos. Este giro (utilización de fondos) no constituye un uso del crédito del FMI, porque la posición de reserva se considera parte de las reservas externas del país miembro, y no está sujeta a obligaciones de reembolso.

Las facilidades de crédito constituyen posibilidades de obtención de divisas mediante créditos. Los países industrializados recurren a los préstamos de instituciones financieras privadas en los mercados de capitales para obtener liquidez, ya que obtienen buenas condiciones financieras y los préstamos no se condicionan al cumplimiento de medida económica alguna.

En lo que respecta a las facilidades de crédito, a corto plazo existen los préstamos entre bancos centrales concluidos de forma puntual o los que éstos se conceden mediante acuerdos de líneas de crédito recíproco (*swaps*), a través de la intermediación del BPI o en el marco de mecanismos de financiación vinculados con acuerdos sobre estabilización del tipo de cambio, como es el caso del Mecanismo de Tipos de Cambio II, que vincula tonel euro las monedas de los países de la UE no pertenecientes que aún no han adoptado la moneda única. A largo plazo, las facilidades de crédito son ofrecidas a los Estados únicamente por el FMI.

Mediante las facilidades de crédito, el FMI concede préstamos a los países con problemas de balanza de pagos para restablecer su crecimiento económico. Esta asistencia financiera permite a los países reconstituir sus reservas internacionales, estabilizar su moneda y seguir pagando sus importaciones sin necesidad de recurrir a medidas de restricción del comercio o a controles sobre los movimientos de capital.¹⁴⁰ Esta asistencia del FMI no se destina, a diferencia de las ayudas del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo, a la financiación de proyectos específicos, sino que pretende una mejora de la situación macroeconómica del país en cuestión.

Las facilidades de crédito que ofrece el FMI a sus Estados miembros se han ido adaptando a las necesidades de cada momento y, en la actualidad, además de las destinadas a financiar desequilibrios de balanza de pagos generadas por la evolución coyuntural del comercio exterior de un Estado, existen otras que pretender ayudar a los Estados inmersos en crisis financieras, así como facilidades con un claro componente de ayuda para los países en desarrollo. En concreto, los servicios financieros existentes en el FMI son los siguientes:¹⁴¹

a) *Servicios ordinarios de asistencia financiera no concesionaria*, mediante los que el FMI otorga préstamos en el marco de los tramos superiores de la

¹⁴⁰ Ficha técnica del FMI: *¿Cómo otorga préstamos el FMI?*, abril de 2003 (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm>).

¹⁴¹ La más completa descripción de los mecanismos financieros del FMI se encuentra en los documentos FMI: *Financial Organization and Operations of the IMF*, Pamphlet Series n.º 45, 6.ª ed., 2001, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/contents.htm>; y FMI: *Financing the Fund's Operations. Review of Issues*, 11.04.2001 (<http://www.imf.org/external/np/tre/ffo/2001/fin3.pdf>). Un presentación más sintética se encuentra en FMI: *Informe Anual 2001*, FMI, 2001, Washington, p. 44; y en la ficha técnica del FMI: *¿Cómo otorga préstamos el FMI?*, cit.

cuota (el primer tramo del 25% es el de reserva, como ya se indicó, y de él disponen los países con libertad) al tipo de interés (tasa de cargo en la jerga del FMI) aproximado del 4%. En la actualidad los servicios ordinarios son los Acuerdos de derechos de giro y el Servicio ampliado del FMI (*SAF*). Los Acuerdos de derecho de giro ayudan a los países a sobrellevar problemas de balanza de pagos de corto plazo y constituyen el servicio financiero del FMI más utilizado. Su duración aproximada es de 12 a 18 meses y el plazo máximo de reembolso es de 5 años, aunque se espera que los países efectúen el reembolso dentro de un período de 2 a 4 años. El Servicio ampliado del FMI (*SAF*) fue creado en 1974 para ayudar a los países a resolver problemas de balanza de pagos de mayor duración provocados por deficiencias estructurales de su economía. Por consiguiente, el plazo de vigencia de los acuerdos ampliados es más prolongado (3 años) y el plazo de reembolso puede extenderse hasta 10 años, aunque se espera que el reembolso se efectúe dentro de un período de 4,5 a 7 años.

b) *Servicios especiales de asistencia financiera no concesionaria*, con los que el FMI ofrece préstamos con la tasa de cargo normal del 4% a los países miembros por encima de los tramos de crédito vinculados con su cuota. En la actualidad, estos servicios son el servicio de complementación de reservas (*SCR*), las líneas de crédito contingente (*LCC*), el servicio de financiación compensatorio (*SFC*) y la asistencia de emergencia.

El *Servicio de complementación de reservas (SCR)* fue establecido en 1997 para atender necesidades de financiamiento en gran escala a muy corto plazo, provocadas por las crisis de los mercados emergentes en los años noventa. Los países deben rembolsar estos préstamos dentro de un plazo máximo de 2,5 años, pero se espera que lo hagan un año antes. Todos los préstamos en el marco del *SCR* están sujetos a una sustancial sobretasa de 3 a 5 puntos porcentuales.

Las *Líneas de crédito contingente (LCC)* están orientadas a ayudar a los países a prevenir crisis y fueron establecidas en 1997 para los países que estén aplicando políticas económicas acertadas pero que se vean amenazados por una crisis desencadenada en otra parte de la economía mundial (fenómeno conocido como «contagio financiero»). Las *LCC* están sujetas a las mismas condiciones de reembolso que el *SCR*, pero la sobretasa aplicable es menor.

El *Servicio de financiamiento compensatorio (SFC)* fue creado en la década de los sesenta para proporcionar asistencia a los países afectados por una insuficiencia repentina de sus ingresos de exportación o por un aumento del costo de las importaciones de alimentos como consecuencia de la fluctuación de los precios mundiales de los productos básicos. Las condiciones financieras de este servicio son las mismas que se aplican a los acuerdos de derechos de giro, pero los préstamos en el marco del *SFC* no están sujetos a sobretasas.

La *Asistencia de emergencia*, mediante la que el FMI suministra asistencia de emergencia a los países que han sufrido una catástrofe natural o que están saliendo de un conflicto. Los préstamos de emergencia están sujetos a la tasa de cargos básica y deben reembolsarse dentro de un plazo de 5 años.

c) *Servicios de asistencia financiera concesionaria*, mediante los que el FMI concede asistencia financiera a países pobres a un tipo de interés muy bajo

para hacer frente a deficiencias económicas estructurales. En la actualidad, se aplica el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP),¹⁴² cuya utilización va precedida de la elaboración de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP),¹⁴³ que el país en cuestión prepara en cooperación con la sociedad civil y las demás entidades que se ocupan del desarrollo, entre ellas el Banco Mundial. En el marco del SLP, los préstamos están sujetos a una tasa de interés de tan solo 0,5% y su plazo máximo de reembolso es de 10 años. Un país habilitado normalmente puede recibir un préstamo máximo de 140% de su cuota en virtud de un acuerdo a tres años, aunque puede incrementarse hasta el 185% en circunstancias excepcionales. En cada caso, el montante dependerá de las necesidades de balanza de pagos del país, la solidez de su programa de ajuste y el uso previo y actual que haga del crédito del FMI. El acceso medio previsto en virtud del acuerdo trienal asciende al 90% de la cuota y, para los usuarios del servicio por segunda vez, al 65% de la cuota por tres años.

Aunque no es estrictamente un servicio financiero, hay que mencionar también la Iniciativa para los países pobres muy endeudados,¹⁴⁴ creada en 1996 por el Banco Mundial y el FMI, mediante la que se conceden ayudas a países con elevada deuda externa que aplican programas de ajuste económico eficaz, vinculados a la intervención de otras organizaciones internacionales. La Iniciativa supone una acción coordinada de la comunidad financiera internacional, incluidas las instituciones multilaterales y los gobiernos, para reducir a niveles viables la carga de la deuda externa de los países pobres más endeudados.

El FMI siempre concede los préstamos en el marco de sus servicios financieros condicionándolos a que el país beneficiario ponga en práctica un programa de ajuste económico propuesto por el Estado y que recibe el visto bueno del FMI, con objeto de mejorar su situación económica. Esta exigencia es la controvertida condicionalidad aplicada por el FMI a sus préstamos para garantizar su devolución por parte de los Estados beneficiarios. La lógica de la condicionalidad es cruda y descarnada, a saber, un país se beneficia del apoyo financiero del FMI si aplica medidas de saneamiento económico aprobadas por esta institución, que le permitirán mejorar su situación y devolver los préstamos al FMI para que éste pueda suministrar fondos a otros países que se vean confrontados con el mismo problema de desequilibrio de su balanza de pagos.¹⁴⁵ Ahora bien, las consecuencias sociales de esos programas de ajuste estructural a los que el FMI condiciona la concesión de ayudas es una fuente constante de difi-

¹⁴² FMI: *El Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP)*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prgfs.htm>.

¹⁴³ Los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que aplicará un país por varios años para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiación externa y las consiguientes fuentes para conseguirla. Véase el documento FMI: *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>.

¹⁴⁴ Véase el documento del FMI: *Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)*, abril de 2004, disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>.

¹⁴⁵ FMI: *Informe Anual 2001*, FMI, Washington, 2001, p. 48.

cultades, que ha generado numerosas críticas a la actuación de esta organización.¹⁴⁶ Como reacción el FMI ha aprobado el 25 de septiembre de 2002 una nuevas directrices en materia de condicionalidad y su guía operativa,¹⁴⁷ que pretenden conseguir una mayor implicación y asunción de posprogramas de ajuste económico por parte de las autoridades nacionales, una aplicación escalonada de las condiciones del programa, una mayor adecuación de los programas a las peculiaridades de cada país beneficiario, una coordinación efectiva con las actuaciones de otras organizaciones internacionales y más claridad en las condiciones y medidas de política económica a aplicar.

* * *

La idea final que resume la situación del derecho monetario internacional, tanto en su vertiente institucional como en la sustantiva, es la necesidad de adecuación a los cambios constantes que las relaciones monetarias entre Estados están experimentando en la era de la globalización financiera en la que actualmente nos encontramos. La estabilidad y seguridad del sistema de Bretton Woods forman parte del pasado y el presente está exigiendo a los Estados y a las organizaciones y foros monetarios internacionales un búsqueda continúa de soluciones jurídicas para los nuevos problemas que desestabilizan la economía mundial.

¹⁴⁶ El propio FMI ha procedido en los años 2000 y 2001 a una reflexión profunda sobre la condicionalidad, con objeto de mejorar los resultados de su aplicación. Véase el documento del FMI: *Conditionality in Fund-Supported Programs: External Consultations*, de 17.07.2001, disponible en <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/econ.htm>; así como los documentos del FMI: Managing Director's Report to the International Monetary and Financial Committee (IMFC): *Streamlining Conditionality and Enhancing Ownership*, de 6.11.2001; *Public Information Notice: IMF Concludes Discussions on Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality*, de 4.9.2001; FMI: *Strengthening IMF and World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality Experience*, de 23.08.2001; y los numerosos trabajos doctrinales contenidos en el documento del FMI: *External Comments and Contributions on IMF Conditionality*, de 4.9.2001. Las reflexiones doctrinales sobre la condicionalidad son abundantes, véase, por todas, R. LECKOW: «Conditionality in the international Monetary Fund, *Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law*, Washington 2002, disponible en <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/leckow.pdf>.

¹⁴⁷ Ambos documentos están disponibles en <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.htm>; <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2003/eng/050803.htm>.