

# LA SEGUNDA ENMIENDA AL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Ramiro Viteri

009318

## 1. ORIGENES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, cuando las potencias Aliadas se alzaban vencedoras del peor conflicto armado que se había suscitado hasta ese momento en la historia de la humanidad, se empezó a vislumbrar la necesidad de reconstruir el mundo en varios frentes. Uno de ellos era el monetario.

Los Estados Unidos, principal potencia vencedora de la Guerra, había auspiciado con el apoyo incondicional de Gran Bretaña, muchos de los proyectos que se encaminaban a crear un nuevo orden económico y social que rigiera sobre normas que pudieran evitar nuevos desoladores conflictos. Este propósito se concretó en la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, que gozó, afortunadamente, de la adhesión de la mayoría de países independientes que existían en la segunda postguerra, en especial de las potencias vencedoras y únicas al momento de terminado el conflicto.

La ONU, sin embargo, no abarcaba todos los campos de acción que se habían fijado las potencias vencedoras, y, por lo tanto, a la sombra de este gran foro de la comunidad internacional, fueron naciendo organizaciones que atendieran campos específicos a nivel mundial, de la problemática económica y social. Así se fundaron, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Internacional para la Aviación Civil (OACI), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI), etc.

Estos y otros organismos internacionales, se crearon, asociados a la ONU, pero independientemente de ella. Esto es, que no todos los países que pertenecen a la ONU debían ser miembros de los organismos internacionales asociados.<sup>1</sup>

En julio de 1944, en Bretton Woods, en el estado de New

1. Sección 21 de los Estatutos.

Hampshire, en los Estados Unidos, se reúne una Conferencia Monetaria y Financiera que tuvo por objeto el crear el nuevo orden monetario y financiero internacional que regiría desde la segunda postguerra mundial, y que contó con la participación del mismo grupo de países que habían impulsado el nacimiento de la ONU.<sup>2</sup>

Esta Conferencia, como reflejo de la nueva situación geopolítica mundial, fue el escenario del enfrentamiento de las dos superpotencias emergentes del conflicto, los Estados Unidos y la Unión Soviética, cuyos intereses en la ONU y en sus organismos internacionales asociados, han sido casi siempre contrapuestos, por su explicable tendencia imperialista.

A la Conferencia de Bretton Woods asistieron la Unión Soviética y sus países satélites, ubicados preferentemente en la denominada Europa Oriental, pese a lo cual no se adhirieron, casi en su totalidad, a la resolución de crear el FMI, porque estimaron que se lo hacía bajo el influjo predominante de los Estados Unidos

Esta acusación tenía un fundamento irrefutable: Los Estados Unidos promovieron, crearon y diseñaron un orden económico internacional a imagen de sus intereses, y aunque hubo discusiones sobre el proyecto inglés presentado por el notable economista británico Sir John Maynard Keynes, prevaleció, con ciertas concesiones el plan norteamericano, cuyo portavoz fue el Subsecretario del Tesoro de los EE. UU., Harry White; que gozó de la aprobación de todos los países concurrentes, excepción hecha del bloque soviético, como se observó anteriormente.

No era dable esperar de otra manera el nacimiento del FMI y del BIRF, creados en la Conferencia de Bretton Woods. Los Estados Unidos gozaban de la indiscutible posición de potencia vencedora, cuyo poderío militar estaba casi intacto, cuya fuerza económica era el asidero de la futura historia y cuyos valores democráticos y morales se consideraron norma de conducta política de los futuros años. Había sido la potencia vencedora, a cuyo territorio no había llegado ningún bombardeo, por lo que mantenía intocadas sus instalaciones industriales.

El Convenio Constitutivo del FMI se puso en vigencia el 27 de diciembre de 1945, naciendo para entonces un nuevo orden monetario internacional, cuya trascendencia derivaba de que era la primera vez que una mayoría de países de cierta significación

2. *El Ecuador fue uno de los países participantes de esa Conferencia.*

en el contexto mundial, participaba en un acuerdo monetario generalizado, que contó, inclusive, con la concurrencia de algunos países del área socialista, como hasta el momento ocurre, lo que se puede interpretar quizá como una estrategia de vigilancia del comunismo soviético.

El nuevo orden monetario internacional impuso al mundo ciertas normas sobre las que basaría su desempeño posterior, y que son:

1. La fijación, mantenimiento y respeto a las paridades monetarias internacionales, como asunto de interés de la comunidad internacional.
2. La prohibición de las manipulaciones cambiarias y del establecimiento de restricciones al comercio internacional.
3. La cooperación monetaria internacional para lograr la expansión de la economía, y particularmente, del comercio mundial.<sup>3</sup>

Estos tres objetivos, unos más concretos que otros, fueron desmenuzándose no sólo en las disposiciones del Convenio Constitutivo, puesto que el ámbito que abarcaban las funciones del FMI trascendieron los límites del referido Convenio, sino que se plasmaron en los Estatutos del FMI, en las Reglas y Regulaciones del organismo, en las Decisiones del Directorio Ejecutivo, órgano directivo del Fondo, y en las Resoluciones de la Asamblea de Gobernadores, máximo poder del Fondo integrado por los representantes de todos los países miembros. De esta suerte, se creó una legislación monetaria internacional con cierto movimiento evolutivo, que se enfocó siempre a completar las normas jurídicas básicas contenidas en el Convenio Constitutivo.<sup>4</sup>

3. *Si bien los objetivos del Fondo Monetario Internacional están detallados en el Art. I del Convenio Constitutivo del FMI, los tres señalados pueden considerarse una síntesis.*
4. *Todos estos y otros instrumentos jurídicos internacionales, se han basado en los poderes que expresamente confiere el Convenio Constitutivo a la Junta de Gobernadores y al Directorio Ejecutivo, de conformidad con el Art. XII. Al respecto, cabe señalar que el Fondo ejerce poderes de interpretación del propio Convenio, señalando el señor Joseph Gold, Consejero Jurídico General del FMI, que en el organismo "nunca se ha sugerido que en el Fondo el poder de interpretación sea un poder que vaya más allá de los límites del derecho". Finanzas y Desarrollo, Diciembre de 1977, Vol. 14, No. 4, P. 36. Gold Joseph, "El derecho internacional y el FMI".*

Las paridades concebidas en el nuevo sistema monetario internacional, eran la fijación por parte de los países miembros, del valor de sus monedas en términos de oro o del dólar, al peso y Ley en vigor al 1o. de julio de 1944, esto es, a US\$ 35 por onza troy de oro fino.<sup>5</sup>

Hállase aquí el primer error original del Convenio Constitutivo del FMI. Hubo quienes vaticinaron futuras crisis monetarias derivadas del modo de fijar las paridades en torno al oro y al dólar de los EE. UU.

Si bien en términos conceptuales, el oro hasta ese momento no había podido ser eliminado del sistema monetario internacional, puesto que tradicionalmente había servido de patrón de valoración de las principales monedas del mundo; era quizá el único metal precioso confiable para diseñar el valor recíproco de las paridades monetarias de los países miembros del Fondo. Lo mismo ocurría con el dólar de los EE. UU., solicitado hasta con desesperación por parte de los países cuyas economías habían sufrido los quebrantos de la Segunda Guerra Mundial.

Los Estados Unidos se atribuyeron a sí mismos demasiados compromisos al final de la guerra, no quizá excesivamente angustiados por la destrucción que no afectaba únicamente a los países vencidos, como Alemania, Japón e Italia, sino a las potencias vencedoras, como Gran Bretaña y Francia, que no hubieran podido llevar ese título, sin el contingente norteamericano.

La casi intangibilidad del dólar en términos del precio del oro, condujo a serios cuestionamientos sobre la base en que descansó el sistema monetario internacional naciente en Bretton Woods.

## **2. DESARROLLO DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL HASTA LA VIGENCIA DE LA PRIMERA ENMIENDA AL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FMI**

Los Estados Unidos, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, empezaron a exportar capitales al exterior en diversas formas: ayuda para la reconstrucción de Europa y el Japón, inversiones de capital proveniente de los excedentes financieros de las prósperas empresas norteamericanas, fuertes contingentes de dinero que demandaban el mantenimiento de las tropas norteamericanas en los diversos puntos estratégicos del planeta, el aporte no muy significativo que el país del norte otorgó a los

5. *Art. IV, Sección 1. a).*

países en desarrollo, etc.

Todos estos egresos fueron generando, particularmente desde la década de los cincuenta, un déficit en cuenta corriente norteamericano que hizo preocupar a quienes sospechaban que, de seguir las cosas este curso, se desembocaría en una crisis monetaria.

Cuando se puso en vigencia el Convenio, todos los países suscriptores del mismo, y posteriormente, los adherentes al estatuto jurídico internacional, efectivamente fijaron las paridades internacionales de sus monedas en función del oro y del dólar de 1944.

Lo lastimoso y defectuoso del sistema consistió en que por parte de muchos países no podía respetarse la rigurosidad del mantenimiento de las paridades, por causas no contempladas en el mismo Convenio.

Pese a que el Convenio en un intento no muy clarificador, permitió regímenes cambiarios de carácter transitorio, especialmente en lo relativo al manejo de los tipos de cambio, que van al contorno de las paridades, aquellos no abarcaban el alcance de los desequilibrios que individualmente experimentaron muchos países a la luz del rígido sistema de paridades.<sup>6</sup>

Especialmente por parte de los países en desarrollo, los que deslumbrados con los valores que parecían exhibir las potencias vencedoras, se adhirieron a todos los Convenios internacionales de los organismos asociados a la ONU, sin mayores reparos.

No obstante, en materia monetaria internacional, el Convenio entrañaba un contenido un tanto más complicado. Pues el mantenimiento de paridades se efectuaba a costa de un satisfactorio equilibrio en las transacciones internacionales, que permitiera mantener una reserva monetaria internacional que apuntale, si cabe el término, en determinados momentos, al valor de una moneda, concebida como su paridad.

Sin embargo, la gran mayoría de países no lograba mantener tal equilibrio, expresado en la balanza de pagos, y por causas propias de la dependencia de una producción exportable primaria, incurrían en graves y angustiantes desequilibrios, consumiendo rápidamente sus reservas monetarias internacionales y conduciendo a cierto plazo a revisiones de paridad. Tales revisiones podían hacerse única y exclusivamente con el consentimiento del FMI y experimentando lo que en el léxico del organismo se

6. *Tales regímenes se contemplaban y se contemplan en el Art. XIV del Convenio Constitutivo y del Reformado.*

ha dado en denominar "un desequilibrio estructural" de la economía.<sup>7</sup>

El giro o utilización de los recursos del Fondo proveniente de los aportes de los países miembros, permitían incrementar las reservas monetarias internacionales, para mantener la nueva paridad monetaria del país en problemas. La devaluación, o sea la disminución del valor de la moneda del país miembro en problemas, en función del dólar o del oro, le permitía abaratar sus exportaciones y encarecer sus importaciones, logrando así, el equilibrio de la balanza de pagos, provocando en el mercado internacional un abaratamiento de los bienes primarios que el país exporta; con el consiguiente perjuicio para países que sustentan sus exportaciones en productos similares, puesto que al cabo de cierto tiempo tenían que devaluar para mantenerse en el mercado.

Esta historia se repetía con mucha frecuencia y no afectaba de manera decisiva a los países industrializados, puesto que en su afán de desarrollo, los países pobres compraban maquinarias industriales a cualquier costo, cuyo precio siempre ha sido ascendente, posiblemente por las innovaciones tecnológicas, y de paso, se ataban a un mercado de consumo industrial a través de programas de ayuda que se concretaron en el BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo este último en el área del continente americano.

Había, pues, un elemento de básica importancia, sin cuya consideración era improbable la inmutabilidad del sistema de paridades: los precios de los productos del comercio exterior de los países miembros del FMI.

Los rígidos programas que el Fondo sugería a continuación de las variaciones de las paridades no tan obsesionalmente impedidas por el organismo internacional, contemplaban por lo general, ciertas restricciones al comercio internacional de importación, especialmente de bienes suntuarios, ya que los de capital eran imprescindibles para el desarrollo; lo cual afectaba a ciertos estratos de población de consumo elevado, que conseguían

7. *Pese a que ningún documento de validez internacional del Fondo explica qué es un "desequilibrio estructural o fundamental" de la economía, se considera que es un estado de la economía del país en difícil situación derivada de importantes déficits en su balanza de pagos.*

*Es oportuno indicar que el Art. 52 de la original Ley de Régimen Monetario expedida en marzo de 1948 con el asesoramiento de la Misión Triffin del FMI (R.O. No. 149), define qué es un desequilibrio fundamental.*

de contrabando, su demanda prohibida o encarecida, o mediante la oferta de producción industrial doméstica, amparada en licencias de elaboración de las transnacionales americanas multiplicadas por todos los puntos del orbe.

Así las cosas, el tercer objetivo sintetizado del Fondo se cumplía con notable beneficio para los grandes conglomerados industrializados, cuyo casi único país de origen después de la Segunda Guerra Mundial, eran los EE. UU.

Ya desde la década de los cincuenta, época en que señalábamos cierta preocupación por parte de los expertos monetaristas mundiales sobre el destino del sistema monetario internacional a expensas de los déficits norteamericanos, en que el dólar estaba distanciado del valor de oro declarado en el Convenio, se empezó a sentir la notable recuperación de la economía de postguerra de Europa Occidental y del Japón.

Los países de Europa Occidental y el Japón habían experimentado un nivel de recuperación tal, que su industria comenzó a competir con la producción norteamericana en niveles que los mismos norteamericanos probablemente no se esperaron. Tal recuperación concitó ciertas dudas en las autoridades económicas de esos países, que estimaban que, pese a que el dólar había constituido una fuente natural de liquidez internacional, sin el cual no se hubiera movilizado el comercio internacional, pues el valor de oro había superado al del dólar y no era apetecible su uso para el comercio internacional, a no ser en las transacciones que así lo obligaba el Convenio Constitutivo; era necesario ir pensando en otro activo internacional, que sirviera como medio de pago a fin de evitar, lo que en años posteriores se veía inevitable.

La década del sesenta se caracteriza en el sistema monetario internacional, por el agravamiento de las tensiones y experiencias que habían preocupado a los líderes mundiales a fines de la década del cincuenta, tanto más que aparejado al impulso cada vez mayor del mundo industrializado, que competía con los EE. UU., ocurrieron fenómenos que impusieron su peso en el comercio mundial, como la participación de los Estados Unidos en la guerra del Vietnam, que motivó gastos externos mayores aún que los previstos, y que concitó peores déficits, aunque con notable beneficio para la industria de guerra interna de ese país.

La situación prevaleciente en la segunda mitad de la década anterior dio lugar a que, sin disimulo, se promoviera cada vez más intensamente, la revisión del sistema monetario internacional, criticándose a los Estados Unidos por su obstinación en dar

los pasos necesarios; provocándole con acciones enojosas en las que se caracterizó Francia, al cambiar sus tenencias de dólares de EE. UU. a oro, al precio reconocido y vigente en el Convenio de Bretton Woods en 1945.

En 1968 se crearon, precedidos de negociaciones y discusiones, los Derechos Especiales de Giro (DEG), como un activo "complementario" de reserva para solucionar la falta de liquidez que dependía excesivamente del dólar para el impulso del comercio internacional, tanto más que cuando ocasionalmente los EE. UU. reducían sus gastos exteriores, provocaban, en cambio, contracciones en la economía mundial.<sup>8</sup>

Esta fue la Primera Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI, incorporándose al mismo la Cuenta DEG. Sin embargo, se incurrió en errores en la creación de los DEG, pues se los valoró en términos de oro o del dólar del peso y Ley prevaleciente al 1o. de julio de 1944; y, el uso del DEG fue restringido mediante una complicada legislación que ni siquiera como activo complementario le permitía cumplir su destino.

Para muchos, el nacimiento del DEG, pesando irrefutablemente el criterio norteamericano, fue la creación de un títere monetario que permitía a los EE. UU. eludir el angustioso problema del canje de dólares en oro, pues el mismo se produciría, a juicio de tal país, por los DEG, como ocurrió en parte.

Pese a la vigencia de la Primera Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo, en 1969, no se solucionaron los problemas que caracterizaron el sistema monetario internacional.

### 3. LA RUPTURA DEL CONVENIO DE BRETTON WOODS

Los Estados Unidos continuaban, y con mayor ímpetu, exhibiendo déficits comerciales preocupantes cuyo efecto producía una inundación de dólares en los mercados financieros internacionales, en especial en países que, como Alemania Occidental y el Japón, transitaban desde hace algunos años por superávits de balanza importantes. Estos países observaban, desconcertados, cómo sus reservas monetarias internacionales crecían vertiginosamente en dólares, no muy aceptados en otros países industrializados y utilizables en compras a los EE.UU., no necesarias para tales naciones. Esta situación provocaba crónicas y vigorosas intervenciones de las bancas centrales en los mer-

8. *La vigencia de la Primera Enmienda se produce el 28 de julio de 1969, luego de ratificada por los países miembros de la Resolución de la Junta de Gobernadores No. 23-5 de 31 de mayo de 1968.*



cados cambiarios para evitar fuertes caídas del dólar, asunto que no preocupaba mayormente a los EE.UU.

En agosto de 1971, precedido de graves crisis monetarias, especialmente debido a que el dólar no acusaba una recuperación, el Presidente de los Estados Unidos, decretó la inconvertibilidad del dólar en oro y una devaluación formal del dólar.

Esta medida, aunque venía a reconocer de hecho lo que estaba sucediendo en el ámbito monetario internacional, desde hace algunos años, provocó un verdadero descalabro de la situación legal en vigencia desde el Acuerdo de Bretton Woods en 1944.

La acción del principal miembro del Fondo, cuya moneda era centro y vértice del sistema monetario internacional que regía desde la segunda postguerra, implicó un claro y terminante desconocimiento unilateral del Convenio Constitutivo del FMI, pues se variaban cláusulas del Convenio fundamentales, como era el valor oro-dólar.

La mayoría de países industrializados reaccionaron con la flotación de sus respectivas monedas, a fin de conducir a que los valores que éstas exhibieran en función de dólar de los EE. UU., se encontraran libremente, mediante las cotizaciones vigentes en el mercado internacional, desconociendo las paridades a que se obligaban como suscriptores del convenio.

La medida adoptada por el Gobierno de los Estados Unidos en agosto de 1971 tuvo por objeto el lograr un equilibrio más justo al lado norteamericano de su posición de balanza de pagos, y el 18 de diciembre del mismo año, los propios Estados Unidos, pasados ya los efectos de su acción unilateral, convocaron al llamado Grupo de los Diez (los diez países económicamente más fuertes del mundo Occidental), a fin de que se estudiara en el Instituto Smithsonian de Washington la aplicación de ciertas medidas en el sistema monetario internacional, para evitar el caos en el comportamiento monetario por parte de cada miembro del Fondo.

De la reunión del Grupo de los Diez sale a la luz el Acuerdo Smithsonian, el cual, en palabras de Presidente norteamericano, era el Acuerdo Monetario más importante del siglo, permitiendo márgenes de fluctuación más amplios que los permitidos en el Convenio sobre las paridades, y estipulando normas de consulta en el comportamiento del sistema monetario, con relación a los márgenes de flotación, instituyendo lo que se dio en llamar, los tipos centrales de cambio.

Los tipos centrales se adoptan el mismo 18 de diciembre por parte del Fondo, en una especie de "aceptación incondicio-

nal” de las soluciones del Grupo de los Diez, y cuya aplicación fue ampliándose considerablemente.<sup>9</sup>

El FMI, notablemente disminuido en su importancia como regulador del sistema monetario internacional, organismo al que se le inculpaba de muchos de los acontecimientos que desembocaron en la crisis de agosto de 1971, demostró sin embargo, vitalidad notable al resolver en la Reunión de la Asamblea de Gobernadores de 1971, el estudio de la reforma del sistema monetario internacional.

A tal efecto, en 1972 se creó un Comité para la Reforma del Sistema Monetario Internacional, más conocido como Comité de los Veinte, puesto que intervenían en él las veinte representaciones constituidas en el Directorio Ejecutivo del Fondo; al que se le confirió la tarea de presentar un proyecto concreto de reforma del sistema de paridades.<sup>10</sup>

#### 4. EL ORDENAMIENTO PROVISIONAL DE LA REFORMA MONETARIA INTERNACIONAL Y LA PREPARACION DE LA SEGUNDA ENMIENDA

En este período se inicia una época transitoria en la vida del Fondo, conocido como régimen provisional de reforma del sistema monetario, pues pese a que el Convenio Constitutivo estaba en vigencia y había sido denunciado en forma unilateral por parte de un solo país, los EE. UU., era necesario ir incorporando ciertas normas de conducta que temporalmente sometieran sobre todo jurídicamente el comportamiento del organismo y de sus miembros.

Así, se expidieron Decisiones del Directorio Ejecutivo, proponiendo los márgenes de fluctuación de los tipos centrales, más amplios que los previstos en la primera Decisión que se anticipara a los acontecimientos de agosto de 1971; se expidieron normas que limitaran la acción del manejo de los tipos de cambio flotantes, recordando al efecto que el Convenio está vigente y que es inadmisibles tal manejo con el fin de conseguir ventajas cambiarias competitivas.<sup>11</sup>

Cuando se habían enfriado ciertamente los acontecimientos

9. *Los Tipos Centrales fueron adoptados mediante Decisión del Directorio Ejecutivo No. 3463-(71/126) de 18 de diciembre de 1971, reformada por Decisión No. 4083-(73/104) de 27 de noviembre de 1973.*

10. *Se lo constituyó en virtud de la Resolución No. 27-10 de julio de 1972.*

11. *Decisión No. 4232-(74/67) de 13 de junio de 1974.*

de agosto de 1971 y el mundo se preparaba a recibir el proyecto de reforma al sistema monetario internacional por parte del Comité de los Veinte, reconociendo en sus discusiones la necesidad de ser más tolerantes con las paridades, disminuir el papel del oro y del dólar en el sistema, fortalecer al DEG, etc., como fatal ironía que se cernía sobre el mundo, se desata entre Israel y los países árabes en octubre de 1973, una guerra que trajo como consecuencia el que el apoyo norteamericano y occidental que recibiera la nación judía, fuera replicado políticamente con un embargo petrolero nunca antes practicado por parte de los países árabes, principales exportadores del hidrocarburo.

El cese del bombeo del petróleo a sus destinatarios provocó una crisis económica mundial sin precedentes desde la depresión de 1929.

El embargo petrolero, que puso en serios aprietos a la mayoría de países industrializados, puesto que el movimiento de su energía dependía en alto porcentaje del hidrocarburo, permitió una quintuplicación de los precios por barril que se pagaban hasta ese entonces, pues subió de US\$ 2.50 a casi US\$ 14.00 por barril sin procesar.

Tal situación produjo un déficit impresionante de los EE. UU. y de muchos de los países industrializados, encareciendo notablemente los costos energéticos que movían sus industrias. El encarecimiento del petróleo y de su efecto sobre los bienes industrializados, trajo una contracción de la demanda de bienes manufacturados consumidos por los mercados internos de los países afectados, provocando una recesión económica y una inflación mundial, cuyas dimensiones fueron de mucha preocupación.

Las revisiones que, pese a la recesión, efectuaron los países industrializados de los precios de sus productos industrializados, cuyo consumo se canalizó vigorosamente hacia los propios países petroleros, que con excedentes financieros nunca antes percibidos, empezaron una escalada de importaciones un tanto descontrolada; no eran un fenómeno equiparable al ocurrido en los países en desarrollo que, sin ser exportadores de petróleo, sufrieron un impacto tremendo en sus economías.

Las repercusiones del alza del precio del petróleo, a más de desequilibrar imprevistamente sus balanzas de pagos por la importación del crudo encarecido, también se produjeron en el alza del precio de los bienes industrializados y productos de importación, secuela de la inflación que se desató a nivel internacional.

En medio del caos y recesión económica que ocasionó el al-

za de los precios del petróleo, el Comité de los Veinte, ya sea por sí mismo o a través de sus Suplentes, seguía elaborando lo que más tarde se llamaría el Bosquejo de la Reforma del Sistema Monetario Internacional, basado en las directrices que se habían fijado antes de la crisis de los precios del petróleo, por lo que su desempeño, para muchos países, no recogía los nuevos elementos imperantes en la realidad mundial de aquel entonces, caracterizada en el aspecto monetario por la intensificación de la flotación de los signos monetarios de importancia en el Fondo. Particularmente los Estados Unidos experimentaban los déficits comerciales más espectaculares de toda su historia como país, superando holgadamente los que en años anteriores concitaron críticas y observaciones a su gestión económica.

Dentro del Ordenamiento Provisional de la Reforma, se adoptaron decisiones emergentes, que pusieran en manos del FMI recursos financieros adicionales que hicieran frente a la escalada de peticiones por parte de los países miembros, que angustiados con los graves desequilibrios en su comercio exterior, acudían al Fondo como es su derecho, en una magnitud superior a las disponibilidades económicas del organismo. A esto obedeció la creación del Servicio Petrolero de 1974 y 1975 y sus respectivas Cuentas de Subsidios, facilidad aquella alimentada con el aporte de los países exportadores del petróleo, beneficiados y hasta extasiados con el incremento de sus ingresos provenientes de la exportación del hidrocarburo.

En junio de 1974, el Comité de los Veinte entrega en manos de Directorio Ejecutivo del FMI, el Bosquejo Final de la Reforma al Sistema Monetario Internacional, proponiendo el mantenimiento de un sistema de paridades menos riguroso, parametrado en la fórmula de "estables pero ajustables", en función de indicadores que no sean ya el oro y el dólar exclusivamente, sugiriendo que se admita la flotación como fenómeno aceptable jurídicamente en el Convenio, que se pase a la creación del "vínculo" como medio de asegurar un reparto más equitativo de los DEG, etc.

Sin embargo de que el Bosquejo en referencia entrañaba ciertos avances, algunos significativos, en lo que se refiere a las aspiraciones de muchos países en torno al desarrollo y evolución del sistema monetario internacional, la economía mundial en 1974, pasaba por momentos poco clarificadores que no permitían un avance mayor en cuanto a la reforma.

Así las cosas, la Asamblea de Gobernadores decidió posponer la reforma del sistema, dando por terminadas las funciones del Comité de los Veinte y reemplazándolo por un Comité Pro-

visional, denominado así, porque existía la voluntad de convertirlo en definitivo en cuanto se diera término al proceso de reforma, con labores que no estaban confiadas ni a la Asamblea de Gobernadores, ni al Directorio Ejecutivo.<sup>12</sup>

El Comité Provisional fue facultado además para adoptar ciertas decisiones que tuvieran que ver con los reajustes admisibles en el proceso de reforma a fin de dar paso a soluciones, aunque temporales, hasta arribar a una definición concreta, respecto de tal reforma. En esta materia, el Comité Provisional, en mayo de 1975 decidió vender una sexta parte del oro en poder del Fondo, cuya utilidad, dado que su precio comercial era superior y, con mucho, al oficial, se destinaba al denominado Fondo Fiduciario, una especie de entidad financiera adscrita al Fondo, destinada a financiar problemas de balanza de pagos en términos muy blandos a los países más pobres, miembros del FMI.<sup>13</sup>

También se decidió restituir o devolver una sexta parte adicional del oro en poder del Fondo, a los países miembros que hubieren ingresado con el pago de oro; se decidió definir otra valoración del DEG de modo que se lo desvinculara del oro o del dólar, para darle mayor utilización monetaria internacional; se decidió ampliar, hasta que entrara en vigor la enmienda, los tramos regulares de crédito, para permitir un acceso mayor a países con naturales dificultades temporales a los recursos manejados por el organismo internacional, y, además se decidió que el ingreso de nuevos países podría hacerse sin necesidad del pago del 25 o/o de la cuota en oro, como el Convenio lo determinaba, sino en divisas aceptables para el organismo o el DEG.<sup>14</sup>

Estas disposiciones, llamadas provisionales, permitieron al Comité Provisional un campo de acción más ampliado del que gozaba en su tiempo el Comité de los Veinte, permitiendo de esta manera, un camino más expedito para llegar a la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo. Aunque la mayoría de países coincidían en los lineamientos básicos de esta definitiva reforma al sistema monetario internacional, y, al referirnos a la mayoría, queremos significar que, pese a que en los foros internacionales se ha ido incrementando el papel de los países en desarrollo, cuestionando el orden económico imperante y

12. *Resolución No. 29-8 de 2 de octubre de 1974.*

13. *Ibid. De conformidad con el numeral 3 literal i) de la misma Resolución.*

14. *Todas estas Resoluciones se conocieron en el Comunicado de Prensa expedido por el Comité Provisional de 31 de mayo de 1975.*

proponiendo inaplazables soluciones a su situación de subdesarrollo, excesiva dependencia, postración social y económica y angustioso grado de pobreza en más de un caso, de hecho en las discusiones acerca de la reforma monetaria, los países en desarrollo tuvieron que plegar a la dirección de los grandes intereses, ofreciendo éstos “mayor preocupación” respecto del papel monetario del mundo en desarrollo.

Hubo acuerdo previo respecto de la eliminación del oro de las transacciones con el Fondo y como medida de paridad; respecto de la eliminación del dólar como medida de paridad, unidad de valor y unidad de cuenta; respecto de la flotación de monedas como medio de encontrar el valor más realista de cada moneda, de la intención de hacer del DEG el principal activo internacional de reserva, unidad de valor y unidad de cuenta del FMI, de dotar al Fondo de mayores recursos, de conferir mayor atención a los países en desarrollo respecto a la naturaleza del financiamiento que otorga el Fondo como es el Fondo Fiduciario; sin embargo subsistieron unas últimas diferencias que dilataron un poco el arribo de la Segunda Enmienda, en circunstancias en que la economía mundial se había recuperado de la crisis del petróleo ante la nueva realidad mundial en lo económico y en lo político.

Las diferencias consistieron en un enfrentamiento protagonizado entre Francia y los Estados Unidos, defendiendo el primero la subsistencia del sistema de paridades, “estables pero ajustables”, consignado como fórmula de solución en el Bosquejo Final presentado por el fenecido Comité de los Veinte, sustentándose en que, caso de dejar libertad de flotación, hay el peligro de manipulaciones cambiarias dirigidas por países que, atravesando por desequilibrios temporales, procurarían un ajuste automático a su posición de balanza, aun así se diseñen métodos de control del comportamiento monetario de los miembros. En otras palabras, que si en tiempos en que las paridades son estricta norma de cumplimiento de las obligaciones monetarias internacionales, se produjeran constantes variaciones de las mismas, una demasiada laxitud produciría ciertos abusos inevitables de los “oportunistas” del comercio exterior.

Los Estados Unidos, otrora defensores a ultranza del sistema de paridades, sostenían ahora con ahínco su fe en la flotación de monedas como medio ideal de encontrar el valor exacto de cada moneda, y, de esta manera, solucionar de modo más expedito los desequilibrios que experimenten ciertos países sin sostener situaciones artificiales a costa de respetar formalidades que demoran en ser removidas.

Otra de las diferencias que quizá tuvo mayor profundidad que la anotada anteriormente, fue la posición de los países subdesarrollados.

Estos países no estuvieron satisfechos con las flexibilizaciones de los diversos financiamientos que otorga el Fondo, que a más del crédito regular para financiamiento de desequilibrios temporales de Balanza de Pagos, permite a los miembros un acceso mayor a los recursos del organismo, como son el Financiamiento de Exportaciones, de Existencias Reguladoras, Ampliado, etc.

Aparte de tales facilidades, se había decidido la creación del Fondo Fiduciario al que se le puso un tope arbitrario de DEG 300 de ingreso per cápita, para que los países que tuvieran un ingreso inferior al mencionado tengan acceso a este mecanismo financiero especial, eliminando de esta suerte, a muchos países que, superando este ingreso, no podían considerarse con apreciables ventajas en el tratamiento financiero del FMI. Este fue otro de los reclamos del bloque en desarrollo.

Además de lo referido anteriormente, se creó un Comité del Desarrollo, entre el FMI y el Banco Mundial, como medio de lograr un mejor acople en el procedimiento para la transferencia de recursos reales de los países industrializados a los subdesarrollados. Lamentablemente, y con el reclamo del bloque de países en desarrollo, esta entidad se ha visto enmarañada en trámites burocráticos que poco han ayudado a la solución de las diferencias entre ricos y pobres.

Finalmente, en forma miscelánea, se reclamó por la eliminación del "Vínculo" que formulado en el Bosquejo de la Reforma de junio de 1974, permitía la asignación de DEG en función de las necesidades del comercio exterior de los miembros y no de las cuotas, lo que acrecienta las existentes diferencias entre los miembros; la consideración de los precios de las materias primas como elemento de equilibrio del comercio mundial, caracterizado por devaluaciones competitivas de facto entre países angustiados por el estancamiento de sus exportaciones; el problema del monopolio de las cinco "sillas" del Director Ejecutivo por parte de los "cinco grandes" (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia y Japón); ciertas políticas selectivas de tratamiento financiero del Fondo; y, en fin una serie de propuestas de los países en desarrollo tendientes a lograr algún resultado que a la postre fue negativo, resignándose este bloque a que en algún momento se atenderán sus peticiones.

Con relación a la diferencia de opinión mantenida por Francia y los Estados Unidos, en una reunión entre pocos, ni si-

quiera en el contexto del Grupo de los Diez en el Castillo de Rambouillet, Francia, en octubre de 1975, en una "Reunión de los Siete": Estados Unidos, Alemania R. F., Reino Unido, Francia, Japón, Italia y Canadá, se pusieron de acuerdo en una solución de compromiso en la que prevaleció la tesis norteamericana de la libre flotación, incluyendo potenciales previsiones respecto a un posible pero lejano retorno al sistema de paridades, bajo la fórmula antes anotada de "estables pero ajustables".

La convención a que arribaron los países antes mencionados fue recogida por el Comité Provisional en enero de 1976, quedando al efecto listo el más importante paso de la reforma monetaria dado desde Bretton Woods, presentando el Proyecto de Enmienda al Directorio Ejecutivo que, luego de aprobarlo, se lo presentó a consideración de la Asamblea de Gobernadores, la que aprobó el 30 de marzo de este año.<sup>15</sup>

Sin embargo, faltaba aún la ratificación que merece el cambio o modificación al que se adhieren soberanamente los países miembros, respecto de un Convenio Internacional, demorando dos años en ponerse en vigencia la Segunda Enmienda del Convenio, pues cuando se alcanzó el 85 o/o del total de los votos y la ratificación de las cuatro quintas partes de los países miembros, el 1o. de abril de 1978, se puso en vigor la Enmienda. Sin embargo, en el período que mediará entre la aprobación por parte de la Junta de Gobernadores y la vigencia de la Segunda Enmienda, se produjeron ciertos acontecimientos que pueden sembrar ciertas sospechas sobre el próximo comportamiento del sistema monetario, el cual parecía una recolección de retazos jurídicos aplicados en el período en que en la práctica se desconoció el Convenio del Fondo, asunto al que aludiremos, al examinar los rasgos más caracterizados de la Segunda Enmienda, como novedad del orden monetario mundial.

## 5. CONTENIDO DE LA SEGUNDA ENMIENDA AL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

Los aspectos en que más se destaca la Enmienda, especialmente en relación con el pretendido sistema perfecto que se originó en Bretton Woods, son:

- a) Eliminación de las Paridades Monetarias: aunque en la práctica estaban eliminadas las paridades desde agosto de 1971, el Convenio viene a eliminar de manera formal el respecto a las paridades, reemplazándolas por los llamados

15. Resolución 31-A de 30 de marzo de 1976.



“regímenes cambiarios”, siendo utilizable para nuestro medio el término “arreglos cambiarios”, cuyo alcance es el siguiente:

- i) Cada país está en libertad de vincular su moneda en función de denominadores de valor seleccionados realemente, con excepción del oro. V. G., puede seleccionarse al mismo dólar de los EE. UU., al DEG, al Franco, a la Libra o a una canasta de monedas varias. No obstante la posibilidad de elegir, no se otorga al país la facultad de variar unilateralmente el arreglo sin el consentimiento del Fondo.
  - ii) La elección somete al país elector del arreglo a un código de conducta próximo a expedirse, a fin de precautelar los objetivos genéricos del Fondo que son: estabilidad monetaria, cambiaria y crecimiento del comercio internacional.
  - iii) Se contempla un posible retorno a un sistema de paridades en función de cualquier denominador, excepto el oro, por decisión mayoritaria, aunque no obligatoria, para los miembros que disientan. Esta posibilidad es muy improbable a corto plazo, porque los Estados Unidos son los defensores más notables de la flotación.
- b) Eliminación del oro y del dólar como centros del sistema monetario internacional: consecuentemente a la eliminación de las paridades, se elimina el oro como centro de las mismas, como unidad de valor y unidad de cuenta, al tiempo que el dólar de los EE. UU. de las mismas funciones, ambos relacionados por la valoración de US\$ 35 por onza troy de oro fino, reconocida en el Convenio original y en el Enmendado por primera vez en 1968.
- c) Otorgamiento al DEG de otra categoría: en tal sentido, la Enmienda promueve al DEG como el principal activo de reserva, dispone el método de valoración vigente en la práctica desde 1974, en función de una cesta de 16 monedas, variable por decisión mayoritaria; y lo coloca como medida de valor, y más concretamente de “cómputo” ante la disimilitud que las alternativas de valoración monetaria pueden plantear; y unidad de cuenta.
  - d) Posible funcionamiento de un Consejo: el Comité Provisional para la reforma del sistema monetario, tenía atribuciones que las señalamos en líneas anteriores y que se pensó prorrogarlas a un Consejo que tenga ciertas atribuciones legislativas, y especialmente de vigilancia del desenvolvimien-

to del sistema monetario reformado. El funcionamiento requiere una decisión mayoritaria del Fondo, que aún no se ha pronunciado al respecto; sin embargo el Comité Provisional sigue desempeñando funciones, no obstante la vigencia de la Segunda Enmienda, debido a que la reforma del sistema no culmina con la misma, sino que trasciende a ciertas decisiones que complementen su aplicabilidad.

En estos cuatro puntos se resume a grandes rasgos la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, en vigencia, como se ha señalado, desde abril de 1978.

## 6. EXPECTATIVAS FUTURAS DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

Pese a que se podría afirmar que la Enmienda no hace sino encuadrar en un marco jurídico aquello que en la práctica se ejecutó desde 1971, para muchos existen ciertas dudas sobre la eficiencia del funcionamiento del prácticamente "nuevo" Convenio.

Tales dudas se fundamentan en que la Enmienda aparece como una solución de compromiso, que suelda partes desarticuladas en un todo incoherente, y en que los problemas monetarios subsisten.

Si tomamos en consideración que se aspira a que la flotación legalmente autorizada solucionará los problemas, es decepcionante el observar cómo el principal socio del Fondo desde su creación, sigue experimentando enormes déficits comerciales, que producen una presión hacia la baja del dólar, perjudicando deliberadamente a países cuyas reservas rebosan de la moneda norteamericana y cuyo uso es restringido por su permanente tendencia hacia la baja. Tal situación es tolerable por cierto tiempo, pero puede llegar un momento de crisis en que no se acepten dólares y su vacío sea difícil de ser llenado por otra moneda o por los DEG.

Las inquietudes que despierta el déficit norteamericano escapan de la intención del Convenio reformado de llegar a la estabilidad en las transacciones mundiales, logrando los Estados Unidos ciertas ventajas comerciales en su producción exportable, y, para que todo, creando un pasivo internacional impagable en un momento dado, aunque su economía interna refleje mucho mayor fortaleza que el monto de su moneda en circulación allende sus fronteras.

La elección de arreglos cambiarios, generalmente se relaciona con una moneda de uso generalizado, ya sea el dólar, el mar-

co, el yen, el franco o la libra; sin embargo de lo cual, el ajuste que se lograría a través de la flotación, proveniente de desequilibrios temporales en el comercio exterior de los países, podría ser alentado por la ventaja competitiva que en forma muy disimulada se puede obtener valorando sus monedas a base de canastas con ciertas preferencias. En otras palabras, escoger el dólar y la libra que están bajos, para que países en desarrollo logren ventajas en el valor de sus productos con mercados alemanes o japoneses, en relación a otros que escojan vincular en función del marco y del DEG, por ejemplo.

La eliminación del oro del sistema monetario, ha experimentado en los últimos años un proceso contradictorio respecto al precio que ha alcanzado.

La falta de confiabilidad en un dólar siempre bajo, la ausencia de un sustituto a cierto plazo de tal moneda, el plano declarativo de convertir al DEG en medio de pago más generalizado, hacen del oro el activo más seguro, como metal tangible e insustituible a corto plazo. Tan es así, que los principales rematadores de oro de las ventas del metal en poder del Fondo, son los propios países industrializados y algunos en desarrollo, que confían en el metal, más de lo que consintieron al aprobar la Segunda Enmienda.

Respecto al DEG, existen serias dudas de que este activo, creación del Fondo, experimente un crecimiento a muy importante corto plazo. De hecho, pese a que se ha observado su mayor utilización, no llega al plano de convertirse en el principal activo de reserva, porque muchos países desconfían de su uso. En el mundo conflictivo en que vivimos, ¿en qué quedarían los DEG, en caso de estallar un conflicto? ¿No sería más seguro mantener oro?

En síntesis, el problema de la efectiva aplicación del Convenio reformado, reside en que la Enmienda recoge lo mínimo indispensable para seguir los lineamientos de Bretton Woods y no atacar problemas de fondo que señalábamos anteriormente.

Si los EE. UU., sin discutir su sitio primero en el concierto de las naciones, en todos los aspectos del acontecer mundial, sigue siendo un socio demasiado grande, con poder de veto; si cinco de las representaciones en el Directorio Ejecutivo constituyen propiedad de los más grandes; si no se atienden los reclamos de los países en desarrollo, en el sentido de respetar el ya aceptado y propuesto "vínculo" del DEG por el Comité de los Veinte, de discutir en términos de justicia el papel de los precios de las materias primas; si en definitiva, no existe decisión política sino proclamación retórica de lograr más justicia y equidad

en el FMI y en el orden económico mundial, no sería aventurado pronosticar una Tercera y hasta una Cuarta Enmienda, que legalicen los acontecimientos de facto que se vienen sucediendo bajo la presión de un mundo en evolución natural.

Tal vez la situación responde al permanente manejo de los resortes del ordenamiento geopolítico, en que la potencia no puede ceder porque con lo mismo nada gana, pero al cabo del transcurso del tiempo se van alimentando los gérmenes de crisis que impulsan de nuevo los cambios.