



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

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

Antoni Pigrau Solé



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

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

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

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

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

Tesis presentada para aspirar al título de Doctor por

ANTONI PIGRAU i SOLÉ

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700499980

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

Barcelona, febrero de 1989

a") Aspectos generales. Objetivos, funciones y entrada en vigor.

El proceso de negociación del Fondo común para los productos básicos ha sido extraordinariamente lento y difícil. A partir de la Resolución 93 (IV) de la UNCTAD, se convocan hasta tres reuniones preparatorias, que se celebran entre noviembre de 1976 y marzo de 1977.²³⁹ A continuación el debate se desplaza hasta la denominada «Conferencia de Cooperación Económica Internacional», que tienen lugar en París, entre el 30 de mayo y el 2 de junio de 1977,²⁴⁰ en la que los países desarrollados aceptan el establecimiento de un Fondo Común. De nuevo desde la UNCTAD se convoca la «Conferencia de Negociación de las Naciones Unidas sobre un Fondo común con arreglo al Programa integrado para los productos básicos», que celebra tres períodos de sesiones²⁴¹ hasta llegar a un acuerdo sobre los «Elementos fundamentales del Fondo común», el 19 de marzo de 1979, y un cuarto,²⁴² para adoptar el «Convenio constitutivo del Fondo común para los productos básicos», el 27 de junio de 1980.

A lo largo de este largo camino, se han hecho evidentes las diferentes concepciones entre unos y otros grupos de países, e incluso dentro de los propios grupos, como ha destacado U. WASSERMANN.²⁴³ Las cuestiones fundamentales de debate han sido, siguiendo a P. M. EISEMANN,²⁴⁴ las relativas al tipo de operaciones que debe realizar, a la financiación y a la estructura de votación.

Los objetivos del Fondo común son, en primer lugar, servir de instrumento para alcanzar los objetivos del Programa integrado para los productos básicos, y en segundo lugar, facilitar la celebración y el funcionamiento de acuerdos internacionales de productos básicos, en particular respecto de los que interesan especialmente a los países en desarrollo. Para la consecución de estos objetivos, el Fondo ejercerá las siguientes funciones:

"a) Contribuir, por conducto de su Primera Cuenta ... a la financiación de reservas de estabilización internacionales y de reservas

nacionales coordinadas internacionalmente, todo ello en el marco de convenios internacionales de productos básicos;

b) Financiar, por conducto de su Segunda Cuenta ... medidas en el campo de los productos básicos distintas de la constitución de reservas;

c) Fomentar, por conducto de su Segunda Cuenta, la coordinación y las consultas con respecto a las medidas en el campo de los productos básicos distintas de la constitución de reservas y a su financiación, con miras a proveer un enfoque basado en los productos básicos."²⁴⁵

El Convenio establece su entrada en vigor cuando se hayan recibido:

" los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de 90 Estados, por lo menos, siempre que sus suscripciones totales de acciones de capital aportado directamente comprendan como mínimo las dos terceras partes del total de las suscripciones de acciones de capital aportado directamente asignadas a todos los Estados enumerados en el Anexo A y que se haya alcanzado el 50%, como mínimo, del objetivo fijado para las promesas de contribuciones voluntarias a la Segunda Cuenta en el párrafo 2 del artículo 13(280 millones de dólares), y siempre que además de hayan cumplido los requisitos anteriores el 31 de marzo de 1982 o para la fecha posterior que fijen, por mayoría de dos tercios, los Estados que hayan depositado tales instrumentos para el final de ese período. Si los requisitos anteriores no se han cumplido para esa fecha posterior, los Estados que hayan depositado tales instrumentos para tal fecha posterior podrán fijar, por mayoría de dos tercios, una fecha ulterior ..."²⁴⁶

En la fecha del primer plazo -31 de marzo de 1982- se había cumplido el segundo requisito -alcanzar el 50% del objetivo fijado para la Segunda Cuenta- pero no el primero. Por ello, los Estados que habían ratificado el Convenio extendieron el plazo hasta el 30 de septiembre de 1983. en esta segunda fecha, el Convenio había sido firmado por 110 Estados y ratificado, aceptado o aprobado por 64 Estados, que comprendían el 41,47% del capital del Fondo. Por tanto, tampoco se cumplieron las condiciones. A 14 de julio de 1987, durante la celebración de la UNCTAD VII, el Convenio había sido ratificado por 94 Estados, que comprenden el 59,06% del capital del Fondo y se habían obtenido ya 256 de

los 280 millones de dólares propuestos para la Segunda Cuenta (un 91% del objetivo).²⁴⁷

Por fin, el 11 de julio de 1988 la ratificación de la República de las Maldivas supone alcanzar el 66,68 % del capital (313.41 millones de dólares) y por tanto, la superación de todas las condiciones fijadas para la entrada en vigor del Convenio, para la que sólo resta una reunión de los 102 Estados que lo han ratificado.²⁴⁸

b") Operaciones del Fondo.

El Fondo establece dos cuentas con un régimen de separación total, denominadas Primera Cuenta y Segunda Cuenta. Como señala EISEMANN,

"... si les pays industrialisés ont accepté la constitution d'un «deuxième compte» destiné au financement des «autres mesures», ce n'est qu'à la condition que ses opérations - par définition non immédiatement rentables - soient exclusivement financées sur la base du volontariat et sans recours aux marchés de capitaux privés."²⁴⁹

Los servicios de la Primera Cuenta se utilizan para contribuir a la financiación de la constitución de reservas de productos básicos, y solamente por las organizaciones internacionales de productos básicos que hayan concertado un acuerdo de asociación con el Fondo. Para hacerlo, el respectivo convenio sobre producto básico debe incluir entre sus partes a productores y consumidores a los que corresponda el grueso del comercio mundial del producto básico de que se trate. Si dicho convenio prevé la constitución de una reserva internacional, ésta debe ser financiada conjuntamente por productores y consumidores. El Fondo actuará en calidad de único banco para estas organizaciones: pagará intereses sobre los depósitos y los percibirá por los préstamos que conceda.²⁵⁰

Con cargo a su Segunda Cuenta, el Fondo financiará medidas de fomento de los productos básicos encaminadas a mejorar las condiciones estructurales de los mercados y a reforzar la competitividad y las perspectivas de

determinados productos básicos. Tales medidas serán patrocinadas y supervisadas en el marco de un organismo internacional de producto básico, por productores y consumidores. La Segunda Cuenta efectuará donaciones y concederá préstamos, cuyas modalidades y condiciones dependerán del tipo de medidas financiadas así como de la situación económica de los prestatarios; éstos podrán ser un organismo internacional de producto básico o uno o más Miembros del Fondo común, designados por dicho organismo.²⁵¹

c") Financiación.

El capital del Fondo se compone de las contribuciones de los Miembros - capital aportado directamente - y de las aportaciones de las organizaciones de productos básicos o capital de garantía.

El capital aportado directamente al Fondo se eleva a 470 millones de dólares, de los cuales 370 millones se emitirán en forma de acciones de «capital desembolsado» y 100 millones de dólares en forma de «capital desembolsable». Esta segunda cantidad no se utilizará en las operaciones del Fondo y su pago se requerirá solamente cuando sea necesario para cumplir los compromisos del Fondo derivados de los empréstitos tomados para la Primera Cuenta. Así pues, servirá de garantía de esos empréstitos.²⁵²

Cada Miembro del Fondo suscribe una cantidad igual de un millón de dólares, por el mero hecho de serlo. El resto del capital aportado directamente se ha prorrateado entre los distintos países con arreglo a una escala.²⁵³ Del millón de dólares inicial, cada Miembro puede asignar una parte a la Segunda Cuenta, de manera que se alcance por este sistema una cantidad no inferior a 70 millones de dólares.²⁵⁴

Para las contribuciones voluntarias, que constituyen la fuente de ingresos de la Segunda Cuenta, se fija un objetivo de 280 millones de dólares y se prevee una reposición periódica de los mismos, con carácter voluntario.²⁵⁵

Por último, cada organización internacional de producto básico²⁵⁶ asociada con el Fondo, debe depositar en el mismo una tercera parte de sus necesidades financieras máximas²⁵⁷ para la constitución de existencias, y los participantes en tal organización proporcionarán «capital de garantía» por un total equivalente a las dos terceras partes restantes. La organización internacional de producto básico tiene derecho a retirar su depósito en efectivo siempre que lo necesite para las operaciones de reserva, y a tomar en préstamo una cantidad adicional de hasta las dos terceras partes de sus necesidades financieras máximas. El Fondo está facultado para reunir los recursos necesarios tomando préstamos de sus Miembros y de instituciones financieras internacionales así como en los mercados de capital. Los resguardos de garantía de las existencias compradas por la organización internacional de producto básico con las sumas retiradas de su depósito en efectivo o con los préstamos obtenidos del Fondo deberán ser dados en garantía al Fondo.²⁵⁸

d") Organización y administración.

La estructura orgánica del Fondo comprende un Consejo de Gobernadores, una Junta Ejecutiva, un Director Gerente, que preside la Junta Ejecutiva y los funcionarios necesarios para el desempeño de sus funciones. El Consejo de Gobernadores establecerá un Comité Consultivo para asesorar a la Junta Ejecutiva en lo referente al funcionamiento de la Segunda Cuenta. El Consejo de Gobernadores es un órgano plenario en el que cada Miembro tiene un Gobernador y un suplente; tiene a su cargo las decisiones fundamentales del Fondo. La Junta Ejecutiva, compuesta por 28 Directores Ejecutivos elegidos por el Consejo de Gobernadores es la responsable de dirigir las operaciones del Fondo y mantener informado al Consejo.²⁵⁹

Según la estructura de reparto de votos adoptada, cada país tiene 150 votos básicos y un número de votos adicionales proporcional a las acciones de capital aportado

directamente que suscribe. Además se dispone de un voto por cada 50.000 dólares de capital de garantía aportado en virtud de su participación en organizaciones internacionales de productos básicos asociadas. Se prevé además un mecanismo de ajuste en caso de variaciones en el número de Miembros, en el capital aportado directamente o en el capital de garantía.²⁵⁰

Tras esa formulación se encuentra la voluntad de disociar contribución financiera y número de votos, garantizando que ningún grupo tenga la mayoría simple por sí sólo. Así, a una contribución del 32,1% para el Grupo de los 77 corresponde un 45% de los votos; para el Grupo B, a una contribución del 51,4% le corresponde un 40,2% de los votos; para el grupo D, las cifras son 9,8% y 7,7%; para China, 3,4% y 2,9%, y para el Grupo de los no clasificados en los anteriores, 3,3% y 4,2%, respectivamente.²⁵¹

Siempre que se pueda, las decisiones se tomarán sin votación. Pero se establecen tres tipos de mayorías para la toma de decisiones por votación, según la naturaleza de la decisión: mayoría simple, mayoría calificada (por lo menos dos terceras partes de los votos) y mayoría muy calificada (por lo menos tres cuartas partes de los votos).²⁵² Ninguno de los grupos por lo tanto, puede por sí sólo imponer una decisión; además, no se podrá adoptar ninguna decisión de las que requieren mayoría calificada contra la voluntad del Grupo de los 77, ni tampoco contra la del grupo de los países desarrollados de economía de mercado.

C) LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES («TOKYO ROUND»)

En un contexto de crisis monetaria y comercial internacional, caracterizado por la frecuencia de los contenciosos entre las principales potencias comerciales se dan los primeros pasos, en 1972, para la celebración de la séptima ronda de negociaciones en el marco del GATT,

denominadas primero «Nixon Round» y, tras el escándalo «Watergate», «Tokyo Round», y también citadas simplemente como «Negociaciones comerciales multilaterales» (NCM), dadas sus diferencias respecto de las rondas anteriores.²⁵³

La «Tokyo Round», que se inicia en 1973, se prolongará hasta 1979. De su magnitud y de su importancia da una idea bastante precisa D. CARREAU en el siguiente párrafo:

«Les négociations commerciales internationales qui viennent de s'achever sont de loin les plus importantes qui se soient jamais déroulées dans toute l'histoire du GATT. Quelques considérations élémentales chiffrées le montrent très clairement: 99 pays représentant environ 90 % du commerce mondial ont participé à ce «Tokyo Round»; les négociations, les plus longues qui aient jamais existé ont duré - officiellement du moins - un peu plus de six ans (et encore elles ne sont pas terminées sur certains points); elles ont abouti à la fois à des réductions massives des droits de douane - à peine inférieures à celles négociées lors du précédent «Kennedy Round» -, au démantèlement d'un nombre impressionnant de barrières non-tarifaires tandis que des accords spéciaux étaient atteints pour certains produits agricoles. Enfin, last but not least, le cadre juridique du commerce mondial a été sensiblement modifié, de nombreuses dispositions du GATT ayant été précisées - voire changées -, alors que de nouvelles règles étaient introduites pour favoriser les échanges «nord-sud», complétant et précisant le statut international des pays en voie de développement. L'équivalent de «plusieurs GATTs» a été négocié par les pays participant au «Tokyo Round». D'ailleurs, les «résultats» obtenus lors de ces négociations - c'est-à-dire les points d'accord - couvrent plusieurs centaines de pages ...»²⁵⁴

En consecuencia, el objeto de este epígrafe no es tanto el de realizar una descripción pormenorizada de la séptima ronda de negociaciones llevada a cabo en el marco del GATT, cuanto recoger la presencia en las mismas de los países en desarrollo y los elementos más relevantes desde el punto de vista de la evaluación de los beneficios que dichas negociaciones han reportado para estos países.

Nos referiremos, por tanto, en primer lugar, de manera sucinta, a algunos aspectos generales: los antecedentes, los

métodos de trabajo y la organización de las negociaciones, así como sus resultados más importantes. En segundo lugar fijaremos nuestra atención en el planteamiento que se hace de la participación de los países en desarrollo en las negociaciones, de los mecanismos que se arbitran para garantizarla y de sus frutos. Por último trataremos los beneficios que para los países en desarrollo se han derivado de las negociaciones, centrándonos en los aspectos jurídicos de los mismos.

a) Aspectos generales de la «Tokyo Round».

Los preparativos de las NCM se desarrollan durante 1972, año en el que se producen diversos contactos bilaterales, así como la XXVIIIª Sesión de las Partes Contratantes del GATT (Ginebra, noviembre 1972) y, especialmente, durante 1973, en que se celebra la Conferencia ministerial de Tokyo (12-14 septiembre), con la participación de 101 Estados y la de la Comunidad Económica Europea y se aprueba, por unanimidad, la denominada «Declaración de Tokyo» que abre oficialmente las negociaciones²⁵⁵.

a") La Declaración de Tokyo

La Declaración de Tokyo fija como primer objetivo de las negociaciones la expansión y la liberalización del comercio internacional y la mejora de los niveles de vida de la población; para ello, entre otras cosas, deberá procederse a un progresivo desmantelamiento de los obstáculos al comercio y a la mejora del marco internacional en el que el mismo se desarrolla.²⁵⁶

El objetivo general se concreta en seis aspectos más particulares: la negociación sobre los aranceles; reducir o eliminar los obstáculos no arancelarios o, si ello no es posible, reducir o eliminar sus efectos perjudiciales para el comercio, sometiendo a tales medidas a una disciplina

internacional más eficaz; una reducción o eliminación coordinada de todas las barreras al comercio en algunos sectores seleccionados; examinar la adecuación del sistema multilateral de salvaguarda, en particular la aplicación del Artículo XIX del GATT; tener en cuenta las características especiales y los problemas del sector agrícola, y tratar los productos tropicales, como un sector especial y prioritario.²⁶⁷

Esta amplitud temática, que contrasta con el carácter casi exclusivamente arancelario de las anteriores rondas de negociaciones del GATT, es todavía más precisa, en el párrafo 4 de la Declaración de Tokyo:

"The negotiations shall covers tariffs, non-tariffs barriers and others measures which impede or distort international trade in both industrial and agricultural products, including tropical products and raw materials, whether in primary form or at any stage of processing including in particular products of export interest to developing countries and measures affecting their exports."²⁶⁸

Las negociaciones deberán desarrollarse, según el párrafo 5 de la Declaración de Tokyo, sobre la base de los principios del beneficio mutuo, del compromiso mutuo y de la reciprocidad global, y del respeto a la cláusula de la nación más favorecida, lo que supone la reafirmación de los principios tradicionales en relación con las negociaciones entre países desarrollados.²⁶⁹

La Declaración de Tokyo establece un Comité de Negociaciones Comerciales, cuyas funciones principales son:

"a) to elaborate and put into effect detailed trade negotiating plans and to establish appropriate negotiating procedures, including special procedures for the negotiations between developed and developing countries;
b) to supervise the progress of the negotiations."²⁷⁰

El Comité de Negociaciones Comerciales crea, en febrero de 1975, seis grupos de negociación, a los que se añadirá, en noviembre de 1976, un séptimo²⁷¹: aranceles, medidas no arancelarias (a su vez organizado en distintos subgrupos:

restricciones cuantitativas, subvenciones y derechos compensatorios, obstáculos técnicos, cuestiones aduaneras y compras del sector público), agricultura (con los subgrupos de cereales, carnes y productos lácteos), productos tropicales, salvaguardas, enfoque sectorial y marco jurídico.

A pesar de que las disposiciones de la Declaración de Tokyo establecen que las negociaciones deben iniciarse no más tarde de 1973 y estar terminadas en 1975, lo cierto es que sólo a principios de este último año empiezan a desarrollarse.²⁷² El punto final de las negociaciones puede ser situado en la aprobación por consenso del conjunto de decisiones y propuestas por las Partes Contratantes del GATT, el 28 de noviembre de 1979, en el marco de su XXXV Sesión.²⁷³

b") Los resultados de la Tokyo Round

Podemos agrupar, siguiendo a D. CARREAU,²⁷⁴ los logros de las negociaciones comerciales multilaterales en cuatro sectores: negociaciones arancelarias, medidas no arancelarias, nuevo marco jurídico y acuerdos sectoriales específicos.

Como consecuencia de las negociaciones acerca de los aranceles aduaneros son adoptados dos protocolos: el Protocolo de Ginebra de 1979, al que se acompañan la mayoría de las listas de concesiones arancelarias de los países industrializados y el Protocolo Adicional, al que se adjuntan la mayoría de las listas de los países en desarrollo. Ambos textos se refieren a productos que suponen un volumen comercial de cerca de 130.000 millones de dólares, lo que significa aproximadamente un 10% del volumen del comercio mundial, y prevén en conjunto una reducción de un 33% de los aranceles aplicables a los productos industriales,²⁷⁵ a aplicar de manera progresiva a lo largo de un período de ocho años, a partir del 1 de enero de 1980.

Respecto de las medidas no arancelarias, la Tokyo Round concluye con la adopción de cinco convenios multilaterales²⁷⁶ que suponen, para el profesor CARREAU, que "... le contrôle et l'élimination de certaines -à défaut de toutes- des barrières non tarifaires constituent sans aucun doute l'achèvement le plus marquant des négociations commerciales multilatérales ...".²⁷⁷

El grupo de trabajo sobre el marco jurídico aprueba una serie de propuestas que son adoptadas como decisiones de las Partes Contratantes del GATT, el 28 de noviembre de 1979. Se refieren fundamentalmente a la introducción de nuevas reglas en favor de los países en desarrollo (legalización de las preferencias comerciales, medidas de salvaguarda por motivos de desarrollo, medidas comerciales restrictivas por motivos de balanza de pagos; procedimiento de notificación, consultas y solución de diferencias y medidas proteccionistas contra las importaciones procedentes de los países en desarrollo) y al reforzamiento de determinados procedimientos del GATT, en relación con los países desarrollados (medidas restrictivas por motivos de balanza de pagos y procedimientos de notificación, consultas, vigilancia y arreglo de diferencias).²⁷⁸

Se adoptan, por último, tres acuerdos relativos a los productos lácteos, a la carne de bovino y al comercio relacionado con las aeronaves civiles.²⁷⁹

b) La participación de los países en desarrollo en la «Tokyo Round».

a") Antecedentes y planteamiento del tema.

La UNCTAD III, celebrada en Santiago de Chile, en 1972, se convierte en el marco en el que los distintos grupos de países desarrollan los contactos previos a la celebración de las negociaciones comerciales multilaterales.

En dicha Conferencia, los países desarrollados de economía de mercado -Grupo B- muestran su interés en que los

países en desarrollo participen en las negociaciones comerciales multilaterales. Para ello manifiestan "... su decidida voluntad de tener en cuenta los intereses de dichos países desde el comienzo de la preparación de las negociaciones y a lo largo de las mismas"²⁰⁰ y de "estudiar con esos países las fórmulas que habrán de permitirles participar efectivamente en las negociaciones."²⁰¹ Por otra parte, introducen un elemento novedoso al declarar:

"Los países del Grupo B esperan que los países en desarrollo que no son Partes Contratantes del GATT participarán en las negociaciones y considerarán, una vez concluidas, que les interesa pasar a ser Partes Contratantes del GATT. Con este objeto pedirán a las Partes Contratantes que tomen las disposiciones adecuadas de orden práctico para asegurar su plena y activa participación en las negociaciones."²⁰²

Por último proponen que el Secretario General de la UNCTAD realice una función de ayuda a los países en desarrollo para preparar la negociación, contando para ello con la documentación del GATT y la cooperación de su secretaría.

Por su parte, los países en desarrollo,

"... expresan su firme interés en participar en las próximas negociaciones propuestas por los países desarrollados, si en las normas básicas, las técnicas y las modalidades previstas para las negociaciones se tienen suficientemente en cuenta sus intereses y aspiraciones."²⁰³

A tal efecto, plantean una serie de principios, relativos a los resultados que deben derivarse de las negociaciones comerciales multilaterales, a los ámbitos materiales que deben comprender y a los métodos que deben seguirse; en particular

"Todos los países en desarrollo tendrán derecho a participar y podrán participar plena, efectiva y continuamente en todas las fases de esas negociaciones de modo que sus intereses se tengan plenamente en cuenta."²⁰⁴

La resolución 82 (III) de la UNCTAD, de 20 de mayo de 1972, aprobada sin disenso, acoge en su totalidad dichos principios; además dedica una especial atención a los

medios que den a los países en desarrollo "... la oportunidad de participar plena, efectiva y continuamente en todas las fases de las negociaciones, de modo que sus intereses se tengan plenamente en cuenta"²⁸⁵ y para ello se invita al GATT a tomar las disposiciones necesarias, a la secretaría de la UNCTAD a que se ponga a disposición de los países en desarrollo, para asistirles en los diversos aspectos de las negociaciones y al PNUD a que considere favorablemente las peticiones de asistencia técnica de los países en desarrollo para su participación en las mismas.²⁸⁶ Por su parte, los países del Grupo de los 77 deciden establecer un órgano específico de coordinación del Grupo para las negociaciones comerciales multilaterales.²⁸⁷

Respecto de la cuestión de la participación en las negociaciones comerciales multilaterales de países que no son parte en el GATT, las Partes Contratantes deciden, en su XXVIII sesión, en noviembre de 1972, que la adhesión al GATT no será una condición previa y necesaria para ello.²⁸⁸

La respuesta favorable de los países desarrollados al resto de las condiciones de los países en desarrollo, relativas a los aspectos generales de las negociaciones comerciales multilaterales, llega a través de la Declaración de Tokyo de 14 de septiembre de 1973. En ella aparece como propósito de las negociaciones, junto con el ya citado de la expansión y la liberalización del comercio internacional, el de obtener resultados específicos con relación al comercio de los países en desarrollo²⁸⁹.

En lo relativo a las materias comprendidas en las negociaciones, que como ya se ha indicado incluye los productos de la agricultura -con mención expresa a los tropicales y materias primas- se recoge además la siguiente referencia general: "... including in particular products of export interest to developing countries and measures affecting their exports".²⁹⁰

Por último la Declaración de Tokyo, al tratar los principios que regirán las negociaciones entre países en desarrollo y países desarrollados, se refiere expresamente a

la no reciprocidad y al trato diferencial en favor de los países en desarrollo, con mención explícita del mantenimiento y mejora del Sistema Generalizado de Preferencias.²⁹¹

Las expectativas abiertas por la Declaración son visibles, por ejemplo, en el texto de la Resolución 3085 (XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 6 de diciembre de 1973:

"... la Declaración de Tokyo está expresada en términos amplios y abre el camino para nuevos trabajos con arreglo a los criterios formulados por las delegaciones de la reunión ministerial, y, en particular, permite que, durante la labor del Comité de Negociaciones Comerciales, los gobiernos tengan debidamente en cuenta las preocupaciones, perspectivas y principios expresados en Tokyo por distintas delegaciones, especialmente de los países en desarrollo."²⁹²

Veamos pues en qué se traducen dichas expectativas desde el punto de vista de la participación de los países en desarrollo en las negociaciones.

b") Participación de los países en desarrollo en las negociaciones.

La referencia al derecho de todos los países en desarrollo a participar en las negociaciones comerciales multilaterales aparece de manera constante a lo largo de todo el proceso de negociación en sucesivas resoluciones de la Junta de Comercio y Desarrollo, de la UNCTAD y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en todos los casos sin oposición por parte de los países en desarrollo.²⁹³

Para facilitar esa participación se movilizan las secretarías del GATT y de la UNCTAD, aunque, como hace notar T.E. IBRAHIM, su actuación se realiza de forma paralela y no conjunta.²⁹⁴

En el caso del GATT y sin un mandato explícito -como señalan D.M. McRAE y J.C. THOMAS- la secretaría asume la tarea de asistir a los países en desarrollo, aportándoles un apoyo de infraestructura que los países desarrollados son capaces

de darse a sí mismos, "... in the form of summaries, country studies, analyses of the impact of tariff proposals, and advice on the preparation and submission of request lists."***

La UNCTAD, por su parte, realizará un considerable esfuerzo de seguimiento de todo el desarrollo de las negociaciones comerciales multilaterales y de asesoramiento a los países en desarrollo, ya desde la ya citada resolución 82 (III), de 20 de mayo de 1972 y hasta algún tiempo después de la conclusión de las mismas.***

En principio setenta y ocho países en desarrollo participan oficialmente en las negociaciones comerciales multilaterales. Veinticinco de ellos no son en ese momento miembros del GATT***. Sin embargo, menos de una cuarta parte de los mismos participan activamente en las negociaciones, lo que, para IBRAHIM, refleja la percepción de que los costos que supondría para la mayoría de ellos una real participación en las negociaciones no serían compensados por los beneficios que obtendrían de las mismas***. Señala dos razones principales para esa valoración:

"(a) the core of LDCs depend largely on minerals and agricultural exports in raw or processed form as a source of foreign exchange earnings. Since raw materials -for competitive reasons- enter the markets of developed countries under zero or very low tariff rates, they are not a discussion issue in the MTN. This, and the difficulties surrounding the negotiations on agricultural exports in both raw and processed form, do not seem to economically justify the active participation of the LDCs concerned. (...)

(b) Many LDCs are faced by urgent problems that require urgent solutions with long run effects. Generally, MTN and in particular the Tokyo Round take a relatively long time to conduct and conclude. It seems, therefore, that these countries do not consider MTN as the appropriate forum for dealing with their problems."***

Como resultado, la participación de los países en desarrollo en las negociaciones se canaliza a través de la participación de los más industrializados de entre ellos, los únicos que realmente pueden beneficiarse de una manera

sustancial de las concesiones en favor de los países en desarrollo. Se trata de un pequeño grupo que comprende, entre otros, países como Argentina, Brasil, Corea del Sur, India, Yugoslavia, Egipto o Nigeria.³⁰⁰

Por otra parte, como señalan McRAE y THOMAS, las dos principales características que distinguen la Tokyo Round de otras negociaciones multilaterales destinadas a la conclusión de tratados son la utilización de la técnica de la oferta y la demanda (*request-and-offer technique*)³⁰¹, aplicada tanto a las medidas arancelarias como a las no arancelarias, y el predominio de las negociaciones «informales», realizadas al margen de la estructura oficial de grupos y subgrupos de negociación.

El efecto principal de la primera es que la negociación se lleva a cabo entre los países con mayor interés en el tema objeto de negociación, mientras "States that will be affected by the outcome, but with a less substantive interest, play a subsidiary role."³⁰²

Respecto de la segunda, lo significativo de la Tokyo Round es la amplitud de su utilización, su carácter principal y no complementario: "The Tokyo Round, however, placed informal negotiations on a much higher level of importance, to the extent that the formal negotiating groups were largely irrelevant to the actual negotiation of the instruments."³⁰³ Las quejas de los países en desarrollo sobre los métodos de negociación que minimizan su influencia e impiden su participación efectiva en el proceso de toma de decisiones son formuladas prácticamente desde el inicio de las negociaciones. En el informe de la secretaría de la UNCTAD a la Conferencia de 1976 -UNCTAD III- se dice lo siguiente:

"... últimamente se ha registrado una tendencia creciente a la bilateralización de las consultas y de las negociaciones ... las negociaciones bilaterales entre los países desarrollados dejarán a los países en desarrollo fuera de las verdaderas negociaciones sobre cuestiones de importancia crítica para ellos, mientras que los procedimientos bilaterales para las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo

colocarán a estos últimos en su habitual situación de desventaja en el regateo recíproco de concesiones..."³⁰⁴

Sin embargo, tales protestas no consiguen modificar los procedimientos de negociación y se repetirán sin éxito, tanto en el marco del Comité de Negociaciones Comerciales,³⁰⁵ como en el de la UNCTAD.³⁰⁶

Dado el limitado interés de muchos de los países en desarrollo por las negociaciones y contados los obstáculos que para su participación se derivan de los métodos utilizados, cabe concluir, tal como señala el informe de un grupo de expertos de la Commonwealth, que, en realidad, las negociaciones comerciales multilaterales comportan muy poca negociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo y por tanto muy poca participación real de los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones.³⁰⁷

c) Beneficios obtenidos por los países en desarrollo en la Tokyo Round.

Como ya hemos señalado, la Declaración de Tokyo incluye la aceptación de que las negociaciones mantendrán los intereses de los países en desarrollo como referencia constante, respecto a los objetivos, las áreas de negociación, los principios que deben presidir su desarrollo y los resultados que se espera obtener.³⁰⁸

Cabe analizar los beneficios que la Tokyo Round supone para los países en desarrollo, distinguiendo dos áreas: la de las negociaciones sobre la reducción de las medidas concretas -arancelarias o no- que obstaculizan el comercio, y la de las negociaciones sobre la reforma del marco jurídico en que dicho comercio se desarrolla, aspecto éste debatido en el seno de un grupo de trabajo específico, creado a instancias de los países en desarrollo.

a") Negociaciones sobre obstáculos al comercio.

Consideraremos en este apartado, brevemente, los efectos para los países en desarrollo de las concesiones arancelarias y de los acuerdos sobre medidas no arancelarias.¹⁰⁹

Las negociaciones sobre los aranceles ofrecen, desde este planteamiento, dos aspectos en los que detenernos: el nivel de reducción arancelaria obtenido en los productos de mayor interés para los países en desarrollo y la evaluación de la erosión que tales reducciones pueden comportar respecto de los distintos esquemas del Sistema generalizado de preferencias.¹¹⁰

En cuanto al primero, la media de reducción de los aranceles aplicables a los productos de mayor interés para los países en desarrollo es de un 26%, sensiblemente menor a la correspondiente a los productos que interesan a los países desarrollados - un 33% - debido a la exclusión de algunos productos manufacturados de especial interés para los países en desarrollo, a la menor reducción en otros, y a que, en general, las concesiones afectan más a los productos acabados que a los semielaborados.¹¹¹

Respecto a la erosión del Sistema generalizado de preferencias, los datos aportados por la secretaría de la UNCTAD indican que

"... las pérdidas, estimadas en 1.700 millones de dólares, de expansión potencial del comercio debidas a la erosión del SGP quedan compensadas sólo en parte por los 600 millones de dólares en que puede aumentar el comercio como consecuencia de las reducciones de los derechos NMF concedidas para los productos no incluidos en el SGP, lo que arroja una pérdida neta de expansión potencial del comercio de más de 1.000 millones de dólares para los países en desarrollo ..."¹¹²

En ambos casos se produce un alejamiento claro de los propósitos recogidos en la Declaración de Tokyo, en particular los relativos al mantenimiento y la mejora del Sistema generalizado de preferencias y de la demanda de los

países en desarrollo de un trato más favorable a través de reducciones superiores a la fórmula acordada.³¹³

El aspecto más interesante para nosotros, del contenido de los acuerdos multilaterales relativos a los obstáculos no arancelarios, adoptados durante la Tokyo Round, lo constituyen las disposiciones relativas a un trato especial y más favorable a los países en desarrollo, que se establecen en ellos.

En general, como señala CARREAU, dicho trato diferencial consiste "en un certain nombre d'exceptions qui rendent l'application des engagements plus souple et moins contraignante ..."³¹⁴; sin embargo, el alcance de dicho trato diferencial es distinto en cada caso.

En el Acuerdo sobre subvenciones y derechos compensatorios se reconoce que las subvenciones son lícitas en tanto que forman parte de planes de desarrollo económico; asimismo los países en desarrollo son liberados del compromiso de no subvencionar los productos industriales, a menos que se demuestre que tales medidas perjudiquen seriamente a otros Estados; por último, el Comité encargado de supervisar el acuerdo no autorizará a otros Estados a aplicar derechos compensatorios de las subvenciones a la exportación establecidas por los países en desarrollo.³¹⁵

En el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, las principales características del trato especial en favor de los países en desarrollo son, de acuerdo con T.FLORY, las siguientes: de una parte, los países en desarrollo no quedan obligados a aplicar las normas internacionales como base de sus reglamentaciones técnicas; de otra parte, el Comité de obstáculos técnicos puede autorizar, a solicitud de los países en desarrollo, excepciones específicas y limitadas en el tiempo, respecto de parte o de todas las obligaciones resultantes del Acuerdo.³¹⁶

El Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación contiene en favor de los países en desarrollo dos medidas concretas, aunque de alcance muy limitado: pueden diferir dos años la aplicación de ciertas

reglas en relación con las denominadas «licencias automáticas», y no deben asumir cargas administrativas o financieras por la comunicación de estadísticas de las importaciones, respecto de las «licencias no automáticas». 317

En el Acuerdo sobre compras del sector público -uno de los que más preocupó a los países en desarrollo- el trato diferencial se localiza en el procedimiento de identificación de las entidades públicas y los productos a los que se aplica. Los países en desarrollo pueden, en casos concretos, excluir determinadas entidades y determinados productos del ámbito de aplicación del Acuerdo. Se suavizan pues las obligaciones, aunque, como pone de relieve J.LEBULLENGER, se exigen ciertas contrapartidas en forma de reciprocidad y además no se trata de un derecho automático, sino que debe venir precedido de una autorización específica del Comité sobre compras del sector público³¹⁸. De acuerdo con este autor, el Acuerdo no responde, en virtud de dichas restricciones, a las esperanzas de los países en desarrollo. 319

Por lo que se refiere al Código Anti-Dumping revisado, consagra una acepción menos rígida del Dumping, según la que el hecho de que el precio de exportación de un producto sea menor que el del mercado interior, no implica por sí sólo la presencia del dumping, fórmula suficientemente vaga como para admitir aplicaciones restrictivas. Por otra parte, se introducen ciertos elementos de flexibilidad en las obligaciones derivadas del Código original relativas a las consultas entre exportador e importador. Por último, el Comité Anti-Dumping, en determinadas circunstancias y para casos concretos, podrá autorizar excepciones de duración limitada respecto de algunas o de todas las obligaciones del Código relativas a las investigaciones emprendidas por los países en desarrollo. 320

Por último, el Acuerdo de valoración en aduana, que establece un sistema uniforme de evaluación, basado en el «valor transaccional» -esto es el precio de factura del

producto importado - y por tanto prohíbe las prácticas aduaneras que sobrevaloran las importaciones, efecto que favorece a los países en desarrollo³²¹. El Acuerdo establece una serie de medidas que suponen una aplicación flexible para los países en desarrollo, en relación con las prerrogativas de sus propias administraciones de aduanas, con la posibilidad de retrasar la efectiva aplicación del Acuerdo durante cinco años y por otros tres años la aplicación del denominado método del «valor calculado».³²²

Sin entrar en los previsibles efectos de este conjunto de medidas³²³, cabe concluir, como indica J.LEBULLENGER

"... malgré le contenu instrumentalement limité de la plupart des régimes spéciaux organisés en faveur des P.V.D., la légitimité des principes constitutifs du traitement compensateur de l'inégalité de développement sort renforcée des négociations du Tokyo Round."³²⁴

b") Negociaciones sobre el marco jurídico.

El Grupo de trabajo sobre el marco jurídico - o Grupo sobre el párrafo 9 ³²⁵- aprueba por consenso cuatro textos, que son formalmente adoptados por las Partes Contratantes del GATT el 28 de noviembre de 1979. Como señala T.FLORY³²⁶, se refieren de una parte a la introducción de nuevas reglas en favor de los países en desarrollo y de otra al reforzamiento de determinados procedimientos del Acuerdo General, aplicables a los países desarrollados.

El acuerdo más importante sobre la reforma del marco jurídico es la Decisión sobre el «Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación gradual de los países en desarrollo» que, de acuerdo con FLORY, comprende dos aspectos fundamentales:

"... d'une part, la reconnaissance du principe de la licéité du traitement préférentiel en faveur des pays en voie de développement ...; d'autre part, l'existence d'une «clause évolutive», susceptible de s'appliquer aux pays en voie de développement de façon progressive, au fur et à mesure qu'ils se développent."³²⁷

La denominada cláusula de habilitación³³³ no impone a los países desarrollados ninguna obligación de conceder un trato diferencial a los países en desarrollo; "... simplemente «habilita» a las Partes Contratantes a que concedan un trato diferenciado a los países en desarrollo"³³⁴. Su ámbito de aplicación comprende:

"a) el trato arancelario preferencial concedido por los países desarrollados a los países en desarrollo en virtud del SGP; b) el trato diferencial y más favorable concedido a los países en desarrollo en virtud de acuerdos relativos a medidas no arancelarias negociados multilateralmente en el GATT; c) los acuerdos regionales o mundiales concertados entre países en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, en las condiciones que fijan las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias, y d) el trato especial para los países menos adelantados, (...) cualquier otra propuesta sobre trato diferenciado ... deberá ser examinada por las Partes Contratantes siguiendo un procedimiento idéntico al necesario para obtener la suspensión conforme al artículo XXV del Acuerdo General ..."³³⁵

Como contrapartida a esta legalización del trato diferencial³³⁶, el párrafo 7 de la Decisión establece la denominada «cláusula de graduación», según la cual los países en desarrollo aceptarían, a medida que mejore su posición económica, una progresiva reincorporación al sistema común, una «participación más plena» en el marco de derechos y obligaciones del Acuerdo General.³³⁷

I. FRANK entiende así la graduación:

"In the context of this article «graduation» refers to the phasing out and ultimate elimination for the more economically advanced LDCs of the differential treatment in trade that they now receive and the progressive alignment of their own trade policies with the generally applicable rules of the international trading system."³³⁸

El concepto de graduación no define solamente una objetivo general o una esperanza³³⁹; a pesar de la ambigüedad de la formulación, es susceptible de aplicación concreta, su significado es claro y sus efectos inmediatos, como lo demuestran las propias negociaciones de la Tokyo

Round; de acuerdo con YUSUF, "... the phraseology does not leave any doubt that the developed countries will expect and probably insist on some form of contribution from the more advanced developing states. This is in fact what is meant by fuller participation."***

Las implicaciones jurídicas de la noción de gradualidad, fundamentalmente la reclasificación de los países en desarrollo según su grado de desarrollo y, en consecuencia la aplicación diferenciada del principio de no reciprocidad y la aplicación diferenciada del trato preferencial o más favorable, tanto en el terreno arancelario como en el no arancelario son puestas de manifiesto por LEBULLENGER.***

Para O. LONG, "l'adoption de la «clause d'habilitation» donne, pour la première fois dans l'histoire des relations commerciales et du droit international économique, une base juridique permanente aux préférences commerciales en faveur des pays en voie de développement ou entre eux."***7 Aunque ello es cierto, no debe olvidarse que, como se señala en la valoración del Secretario General de la UNCTAD,

"... los resultados conseguidos en esta esfera de las negociaciones afectan más a la forma que al fondo. Por un lado, la cláusula de habilitación introduce en el sistema jurídico del Acuerdo General un trato diferenciado en cuatro sectores en que los países en desarrollo ya lo recibían de hecho, y hasta cierto punto también de derecho. Por otro lado, la cláusula de habilitación limita toda ampliación posterior del alcance del trato diferenciado dentro de la estructura del GATT, al someterlo a la aprobación de las Partes Contratantes del Acuerdo General. Además, la decisión introduce el principio de graduación, el cual, aunque está redactado de forma vaga, sienta un precedente jurídico en el sistema del GATT al exigir que los países en desarrollo acepten mayores obligaciones a medida que mejore su situación económica ..."***

A pesar de las distancias existentes entre las demandas de los países en desarrollo y lo obtenido en este punto, puestas de manifiesto en el «Programa de Arusha para la Autoconfianza y Marco para las Negociaciones»,*** aprobado

por el Grupo de los 77 en febrero de 1979, la cláusula de habilitación supone la terminación de un largo proceso:

"... differential treatment for and among developing states is no longer a temporary, and undesirable, exception to the equality of treatment under the GATT, but an accepted norm of behaviour in international trade relations. As such it meets a fundamental concern of developing countries by legitimizing at the international level one of their long-standing aspirations."⁴⁰

En el segundo de los acuerdos, la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos, los países en desarrollo obtienen el reconocimiento de que las medidas restrictivas de los países desarrollados pueden perjudicar sus intereses y agravar la situación de su balanza de pagos; se establecen más sencillos procedimientos para las consultas en que participen países en desarrollo, pero en ella "no figura exención alguna de las medidas restrictivas relacionadas con la balanza de pagos aplicadas por los países desarrollados a los países en desarrollo".⁴¹

En relación con el tercer texto, la Decisión sobre medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo, los países en desarrollo obtienen una mayor flexibilidad en los trámites necesarios para adoptar medidas previstas en el Artículo XVIII del Acuerdo General y una ampliación de las situaciones en que puede aplicarse. Sin embargo no se cuestiona el derecho de los países desarrollados que les confiere el mismo artículo a tratar de obtener una compensación.⁴²

Por último, en el Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia se codifica la práctica anterior,⁴³ al tiempo que se mejoran ciertos procedimientos y se prevén disposiciones especiales en relación con los países en desarrollo.⁴⁴

CONSIDERACIONES FINALES

En esta parte tercera del capítulo hemos tratado de evaluar el grado de materialización de algunas de las propuestas relativas a un NOEI en el ámbito comercial que entendemos más relevantes en relación con la participación de los países en desarrollo.

El Programa Integrado supone un intento de resolver desde un enfoque globalizador los problemas relativos al comercio de productos básicos, pero a la vez incide, a través de una homologación del proceso de conclusión de acuerdos por productos y de la creación de un mecanismo complementario y, en cierta manera, de control sobre los mismos, como el Fondo Común, en la creación de un nuevo marco jurídico más favorable a los países en desarrollo, también en los aspectos de la toma de decisiones.

Como hace notar BHAGWATI, la propuesta de un Programa Integrado para los Productos Básicos refleja la pluralidad de objetivos de los países en desarrollo, a la vez económicos y políticos:

"The economic objective is principally to increase their share of the world's income and wealth. The political objectives are that they should have better control over the use of these and their own resources and that they should also be allowed to participate actively in devising the new rules for managing world trade, aid, and monetary and other matters of global concern. (...) the Integrated Programme for Commodities would also appear to do extremely well in light of the three objectives that were distinguished. Indexing of commodity prices ... would yield transfer of resources by suitably raising them and maintaining them there. Indexing would mean that the developing countries had earned these increased incomes and therefore their national sovereignty over them would have been guaranteed. By participating in the arrangements designed to run these schemes, the developing countries would have earned the right to deliberate in international policy making in this sphere of international economic management." 45

El Fondo común se ha ido convirtiendo, a lo largo del proceso negociador, en mucho más que un mecanismo de

financiación de las reservas internacionales de productos básicos. Se trata de una nueva institución financiera internacional, con competencias y con recursos económicos, que garantiza a los países en desarrollo una participación, en un plano de igualdad, en la toma de decisiones.³⁴⁶

En palabras de G.COREA, en su informe a la quinta UNCTAD, celebrada en Manila,

"... una institución en cuyo establecimiento han desempeñado un papel primordial los países en desarrollo, como parte importante de su lucha por la reestructuración de los mecanismos que rigen sus relaciones con los países desarrollados ... una institución capaz de satisfacer muy diversas necesidades en la esfera de los productos básicos; no solamente las de constitución de reservas sino también las de financiación de otras medidas ... una institución con un sistema de votación absolutamente diferente del utilizado en otros organismos financieros internacionales y en la que tendrían una participación sustancial los países en desarrollo. Y, lo que no es menos importante, ... una institución cuyos recursos provendrían en gran parte de los propios países en desarrollo".³⁴⁷

En la valoración de conjunto de las negociaciones sobre el marco jurídico hay que convenir en que no representan un gran progreso para los países en desarrollo. De nuevo, en palabras del Secretario General de la UNCTAD:

"... en lugar de ser un nuevo marco jurídico mejorado que respondiera mejor a los intereses comerciales de los países en desarrollo, constituye sobre todo la consagración jurídica, en forma de «decisión» o de «entendimiento», de principios ya aceptados por otras organizaciones de las Naciones Unidas, entre ellas la UNCTAD, y ya aplicados de hecho en el GATT desde hace muchos años. Parece confirmarse la opinión de que, habida cuenta de la Declaración de Tokyo y de los objetivos de los países en desarrollo, los resultados de las negociaciones sobre el marco jurídico son decepcionantes e incompletos desde el punto de vista de los intereses de tales países y probablemente demuestran que es inútil tratar de reformar las normas del comercio internacional desde dentro del propio sistema del GATT."³⁴⁸

En conclusión cabe destacar que las NCM se alejan progresivamente de los principios formulados en la

«Declaración de Tokyo», de trato diferencial y más favorable para los países en desarrollo, no reciprocidad y transparencia.³⁴⁹

Los países en desarrollo, si bien formalmente inscritos en pie de igualdad con los países desarrollados, participan en escaso número y con una incidencia marginal en los procesos de toma de decisiones, que se desarrollan en gran medida al margen de los órganos constituidos para ello. Además, y en gran medida a causa de ello, los intereses de los países en desarrollo no son especialmente tenidos en cuenta durante las negociaciones sobre reducciones arancelarias, en los acuerdos sobre medidas no arancelarias y en las decisiones sobre el marco jurídico, lo que es patente al analizar su contenido. Por último, las negociaciones dejan pendientes una serie de temas de particular interés para los países en desarrollo, como por ejemplo, el mantenimiento del «statu quo», en relación con las medidas de salvaguardia.³⁵⁰

Sin embargo, cabe señalar, una vez más, la función que cumple la secretaría de la UNCTAD, e incluso, en cierta medida, la del GATT, en el terreno de la asistencia a los países en desarrollo, con objeto de reforzar su participación en las negociaciones. Ello ha sido ratificado posteriormente, en relación con la «Uruguay Round», actualmente en curso.³⁵¹

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN
DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN EL SISTEMA MONETARIO Y
FINANCIERO INTERNACIONAL:
ASPECTOS ECONÓMICOS Y
JURÍDICOS PERTINENTES PARA LA
FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE
IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN

Vamos a abordar en este capítulo el estudio de la participación de los países en desarrollo en el sector de las relaciones económicas internacionales en que precisamente se ha planteado con más insistencia dicha participación: el sector monetario y financiero.

No pretendemos en las páginas que siguen hacer un análisis ni siquiera general del sistema monetario internacional,¹ ni tampoco de los distintos mecanismos de financiación internacional existentes.

El objeto de nuestra exposición quedará acotado por los siguientes criterios: en primer lugar nos referiremos exclusivamente a las instituciones de carácter multilateral y de ámbito universal, es decir vinculadas al Sistema de las Naciones Unidas, lo que excluye por ejemplo, la ayuda oficial al desarrollo, de carácter bilateral o las actividades monetarias y financieras de las organizaciones económicas regionales, como por ejemplo la Comunidad Económica Europea; en segundo lugar nos centraremos en el estudio de las organizaciones creadas en Bretton Woods - Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial- aunque nos referiremos también a alguna otra institución de creación más reciente en el ámbito de las Naciones Unidas, en la medida en que lo aconseje su relevancia en relación con nuestro centro de interés; en tercer y último lugar, al tratar estas organizaciones nos referiremos casi exclusivamente a los aspectos susceptibles de conexión con el problema de la participación de los países en desarrollo.

Hemos dividido el capítulo en cuatro apartados. En el primero de ellos presentaremos los aspectos generales de carácter jurídico que configuran las dos organizaciones creadas en la Conferencia de Bretton Woods así como los datos más relevantes de su evolución en los primeros años de su funcionamiento, calificados por D. CARREAU,² como edad de oro, desde 1945 hasta 1971. En el segundo apartado

analizaremos la posición ocupada por los países en desarrollo en el Sistema de Bretton Woods, durante ese mismo período. En el tercer apartado estudiaremos las implicaciones más importantes del Nuevo Orden Económico Internacional en relación con las esferas monetaria y financiera de las relaciones económicas internacionales, en especial la reclamación de una mayor participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones. Por último intentaremos evaluar el grado de cumplimiento de esas demandas, tanto en el marco de las instituciones del Sistema de Bretton Woods, como a través de otras instituciones de nuevo tipo creadas más recientemente, en particular el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. ③

1. EL SISTEMA MONETARIO Y FINANCIERO DE BRETTON WOODS

De acuerdo con FEUER y CASSAN,⁴ distinguiremos, como punto de partida, los conceptos de asistencia *monetaria* y asistencia *financiera*. Por su objeto, la asistencia financiera busca fundamentalmente proporcionar capitales para la inversión y se conecta directamente con la producción de bienes, mientras la asistencia monetaria trata de procurar los recursos necesarios para efectuar los pagos internacionales y se vincula, por tanto, al intercambio de bienes y equipos. En relación con su duración, mientras la asistencia financiera, en virtud de su naturaleza, consiste en asistencia a medio o largo plazo, la asistencia monetaria suele operar a corto plazo.⁵

Según la concepción consagrada en la Conferencia Monetaria y Financiera celebrada en julio de 1944, en la localidad de Bretton Woods, con la participación de 44 países, de la asistencia monetaria debería ocuparse el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que la asistencia financiera quedaría a cargo del Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF). A ambas instituciones destinaremos los dos epígrafes de este apartado.

A) EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Distinguiremos en este apartado tres aspectos. En primer lugar las funciones asignadas al Fondo, las obligaciones derivadas de la condición de Miembro del mismo, y su estructura orgánica, tal como se desprenden de sus Estatutos; en segundo lugar, los recursos del Fondo y las modalidades y condiciones de su utilización; por último, las líneas generales de la evolución del FMI hasta la crisis monetaria de principios de los años setenta.

a) Funciones del FMI, obligaciones de sus Miembros y estructura orgánica..

El Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, elaborado en la Conferencia de Bretton Woods,⁶ entra en vigor el 27 de diciembre de 1945.⁷ La sesión inaugural del Fondo se celebra el 8 de marzo de 1946 y sus operaciones se inician el 1 de marzo de 1947. El FMI pasa a ser Organismo especializado de las Naciones Unidas, tras la aprobación del acuerdo por la Junta de Gobernadores del mismo, en septiembre de 1947, y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre del mismo año.⁸

De acuerdo con HOOKE, las funciones asignadas al Fondo son fundamentalmente tres:

"First, it was to administer a code of conduct with respect to exchange rate policies, payments associated with current account transactions, and convertibility of currencies. Second, it was to provide members with financial resources to enable them to observe the code of conduct while correcting or avoiding payments imbalances. Third, it was to provide a forum in which members could consult with each other and collaborate on international monetary matters."⁹

El FMI debe favorecer la cooperación monetaria entre sus Miembros, sobre la base de una cierta disciplina, con objeto de crear y mantener un sistema monetario que permita el crecimiento del comercio internacional y, paralelamente, ayudar a los Estados a controlar los desequilibrios temporales de sus balanzas de pagos.

Para ello se pone en pie un «Código de buena conducta monetaria»,¹⁰ cuya principal meta consiste en impedir la utilización -tan frecuente en el período de entreguerras- de la devaluación como instrumento de competencia y en limitar su uso a aquellas ocasiones en que un país necesite corregir un desequilibrio especialmente grave de su balanza de pagos.

Los Miembros del FMI se comprometen a cumplir un conjunto de normas que a continuación resumimos:¹¹ a) mantenimiento de unas tasas de cambio ordenadas, es decir estables, oficiales, y únicas;¹² b) el oro es el centro del

sistema monetario. Todas las monedas deben estar referidas al oro y, de forma indirecta, al dólar, ya que 35 dólares era, entonces, el valor de una onza de oro; c) obligación de convertibilidad monetaria;¹³ d) eliminación progresiva de las restricciones del cambio, que dificultan el comercio mundial y, naturalmente, prohibición de introducir otras nuevas; e) protección y respeto a las legislaciones internas en materia de cambios, limitada a los países Miembros del FMI;¹⁴ f) obligación de comunicar al Fondo las informaciones que se consideren necesarias para su funcionamiento, y por último, g) una obligación de carácter general, de colaboración con el FMI, de cara a promover sus objetivos.

Esta serie de obligaciones son el contenido de lo que podemos llamar **régimen común** de los Miembros del FMI. Junto a él, el artículo XIV de los estatutos del Fondo prevé, sin embargo, un régimen excepcional, que responde al encabezamiento de **régimen de período transitorio** y que supone una flexibilización de las obligaciones, en determinadas condiciones.

Este mecanismo, previsto al observar que las condiciones económicas de gran parte de los países no permitían, de forma inmediata, poner en práctica todos los aspectos del compromiso que representaba la entrada en el FMI, consiste en la dispensa de ciertos apartados de este compromiso, sólo justificable por desequilibrios en la balanza de pagos. El hecho de acogerse a este régimen comporta dos obligaciones: la de tomar medidas para llegar al nivel del régimen general y la de someterse a controles periódicos -anuales- del FMI. La situación de hecho es que sólo una minoría de los países Miembros del Fondo se rigen por el régimen común¹⁵.

La estructura orgánica del Fondo, según el artículo XII de sus Estatutos, comprende tres órganos principales: la Junta de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo y el Director Gerente.

La Junta de Gobernadores, integrada por un Gobernador titular y un suplente designados por cada país Miembro,

posee el conjunto de Poderes del Fondo, aunque puede delegar algunos de ellos en los Directores Ejecutivos. El número de Directores se va ampliando a medida que ingresan nuevos Miembros en el Fondo, hasta un número de 20, en abril de 1971.¹⁶ Tienen a su cargo la gestión de las operaciones del Fondo. Cinco de ellos son designados por los cinco Miembros con mayores cuotas, uno más es designado de acuerdo con la norma del artículo XII, § 3c) y los otros 14 por el resto de Miembros agrupados según diversos criterios. Por último, el Director Gerente es a la vez el responsable administrativo del Fondo y el Presidente de los Directores Ejecutivos.

La característica más significativa de la toma de decisiones en el Fondo Monetario radica en la ponderación del voto. Cada Estado Miembro tiene un número total de votos compuesto por un mínimo de 250, más uno por cada 100.000 dólares de cuota. No obstante es preciso matizar que la regla de la ponderación del voto no es operativa en todo tipo de decisiones; no lo es por ejemplo, en aquellas que requieren la unanimidad.¹⁷

Además, cuando se exige una mayoría para tomar una decisión, ésta varía, según el tipo de decisiones, desde la simple mayoría de los votos, hasta la exigencia de mayorías cualificadas o incluso muy cualificadas. Ha habido en este sentido importantes variaciones respecto de la primera redacción del Convenio.¹⁸ En el período que nos ocupa es preciso señalar que la primera enmienda al Convenio Constitutivo, que entra en vigor en julio de 1969, introduce respecto de las ya existentes, una nueva mayoría cualificada del 85% para determinadas decisiones, tales como la revisión de cuotas o la creación y asignación de Derechos Especiales de Giro. A ello nos referiremos más adelante.

b) La actividad financiera del FMI. Recursos y condiciones del acceso a sus recursos por los países miembros.

El FMI debía garantizar dos objetivos: la solución de los desequilibrios transitorios de las balanzas de pagos de

los países Miembros, para evitar las devaluaciones, y una situación adecuada de liquidez global del sistema internacional. Para ello trata de facilitar recursos a los países que los solicitan y de formular métodos para mantener la liquidez general del conjunto.

Los recursos salen del propio Fondo, mediante las cuotas asignadas a los Miembros. Tales cuotas vienen determinadas en función de la renta nacional de cada país, así como de sus reservas de divisas y del volumen de su comercio exterior. De esta cuota, un 25% debe aportarse en oro y el resto en moneda nacional depositada en la cuenta nº 1 del respectivo Banco Central. Las cuotas son revisadas periódicamente¹⁹.

Esta cuota, además de determinar, como acabamos de ver, el grado de poder de decisión de cada país Miembro en el Fondo, establece la cantidad máxima de dinero de que puede disponer cada país en caso de necesidad. Un país Miembro tiene la posibilidad de girar (*droit de tirage* o *drawing rights*) contra el Fondo, hasta una cantidad máxima consistente en un 125% de la cuota a cambio, siempre, del equivalente en moneda nacional. Automáticamente, el país beneficiario del giro, adquiere el compromiso de recomprar la moneda nacional en un plazo preestablecido.

Los estatutos no preveían más que esta modalidad de asistencia financiera a los países Miembros, es decir, como hemos señalado, la compra de divisas extranjeras o de oro, a cambio de la propia moneda nacional y del compromiso de recomprarla. En el plano jurídico, como señala CARREAU, "le FMI ne réalise pas de prêts; il se contente de vendre au comptant, contre rachat à terme, les monnaies des pays membres."²⁰

Además, esta asistencia financiera está sujeta a determinadas condiciones cuando su cuantía sobrepasa el primer 25%, llamado entonces «tramo-oro» -hoy «tramo de reserva»-, es decir cuando supondría para el Fondo tener más de un 100% de la cuota del país en la moneda del mismo. En ese caso hay que recurrir a los llamados «tramos de

crédito», un total de cuatro, por un valor del 25% de la cuota, cada uno.

Se llama condicionalidad al conjunto de requisitos que el FMI exige en tales casos, menores en el caso del primer tramo, y que, e acuerdo con HOOKE, "... refers to the policies that members are expected to follow when using Fund resources in order to be able to cope with their balance of payments problems."²¹ El alcance de dicha condicionalidad varia según los casos:

"The degree of conditionality attached by the Fund to the use of its resources is intended to be sufficient to provide confidence that the borrowing member will overcome its balance of payments difficulties and be able to repurchase its currency from the Fund during the specified period. It thus depends to an important extent on the character of the member's balance of payments problem."²²

La política que el Estado solicitante se compromete a seguir se materializa en una Carta de intenciones, que forma parte del «Acuerdo de Confirmación», «crédito contingente» o «Stand-By Arrangement». Se trata de acuerdos entre el Fondo y el país interesado que, en palabras de GUITIAN constituye "the main instrument through which it - the Fund - would make financial resources available to members on a conditional basis".²³ Este sistema ha sido muy ampliamente utilizado.²⁴

La política a seguir por el Estado vendrá por tanto fuertemente condicionada por las concepciones económicas imperantes en el Fondo. Aunque no vamos a entrar en su discusión, sí queremos hacer notar que ello implica necesariamente una opción política y no meramente técnica, como defienden algunos autores.²⁵

Aparte de los recursos derivados de las cuotas de los países miembros, los estatutos del FMI (artículo VII S2) le permiten tomar préstamos. En virtud de ello, el 13 de diciembre de 1961, diez países Miembros deciden poner a disposición del Fondo, la cantidad de 6.000 millones de dólares, a través del «Acuerdo General de Préstamos». Tal

cantidad, otorgada en las respectivas monedas nacionales, queda reservada para ser utilizada por cualquiera de los diez países, pero no puede beneficiar al resto de países Miembros, que no intervienen en su gestión.²⁶

Con objeto de evitar dificultades para el Fondo, derivadas de la acumulación de solicitudes de asistencia, los estatutos establecen determinadas limitaciones, respecto de los ritmos de la asistencia, y medidas tendentes a moderar las solicitudes, como el cobro de intereses o comisiones. Tales comisiones, así como los ingresos resultantes de las inversiones del FMI suponen, por tanto, fuentes adicionales de recursos para el Fondo.²⁷

c) Evolución, crisis y reforma del FMI. Los «Derechos Especiales de Giro».

En una primera etapa, prácticamente un decenio, el grado de aplicación de las directrices del FMI, así como su actividad financiera es escasa, debido a una ausencia de liquidez generalizada, excepto en los Estados Unidos. La reconstrucción de la producción interna europea y japonesa y de su comercio exterior, así como de sus reservas monetarias internacionales se logra, fundamentalmente a través de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos.²⁸

En diciembre de 1958, por primera vez después de la segunda guerra mundial, se fija la convertibilidad externa de las monedas de los principales países europeos. Asimismo en la segunda mitad de los cincuenta empiezan a concluirse importantes acuerdos entre el FMI y diversos países latinoamericanos (Chile, Bolivia, Paraguay, Colombia, Argentina, Uruguay), en los cuales el control del Fondo sobre las políticas internas empieza a plasmarse en la práctica.

A partir de ese momento empiezan las complicaciones para el FMI.²⁹ La demanda de liquidez, es superior a la oferta; esa liquidez no puede seguir siendo proporcionada por los déficit de la balanza de pagos norteamericana con

carácter indefinido, ya que ello llevaría a una pérdida de la confianza en el dólar como moneda convertible, respaldada por las reservas de oro norteamericanas.³⁰

Los primeros indicios de esa tendencia se manifiestan con el aumento de la cotización del oro, en el mercado de Londres, por encima de su precio oficial en 1960, reflejo de que por primera vez, los dólares en el exterior de los Estados Unidos superaban su cobertura en oro, al precio antiguo.³¹ Las soluciones se buscan al margen del FMI, como por ejemplo, con la creación en 1961 del llamado «Pool del Oro», precursor del actual «Grupo de los Diez», dirigido a estabilizar el precio del oro a través de compras y ventas del metal.³² Pero continúan los déficits de la balanza de pagos norteamericana. En 1964, las reservas en oro ya no son suficientes para cubrir los dólares norteamericanos que están en poder de las autoridades monetarias extranjeras; desaparece, por tanto su convertibilidad en oro, al precio vigente.³³

En el período que va hasta 1964, se había operado una redistribución de las reservas a escala mundial, pero el precio pagado por el sistema, en expresión de J. MUNS, era el de su propia destrucción, ya que se había pasado de facto del patrón de cambio-Oro a un patrón fiduciario dólar.³⁴

El primer intento de corregir la excesiva dependencia del sistema monetario respecto del dólar, lo constituye la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG). Como nueva unidad de cambio, son un intento de aumentar la liquidez monetaria, sin tener que recurrir al oro o a las monedas nacionales. El sistema, que supone la primera enmienda a los Estatutos del FMI, se aprueba por la Junta de Gobernadores del FMI, el 31 de mayo de 1968 y entra en vigor el 6 de agosto de 1969, tras un complejo itinerario.³⁵

Define TAMAMES los DEG como simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota del Fondo; no pueden ser utilizados en la compra de bienes y servicios, y su utilidad estriba en que, mediante ellos, los países con

situación de escasa liquidez pueden conseguir divisas utilizables transfiriéndolos a otros países Miembros del FMI.³⁶

Es destacable, como señala M. GIULIANO la naturaleza automática o incondicional de los derechos especiales de giro en el sentido de que "... l'allocation des droits de tirage spéciaux aux participants au compte de tirage spécial n'est pas soumise au contrôle de leurs politiques économiques."³⁷

El mecanismo de funcionamiento de los DEG es sencillo. El país necesitado lo comunica al Fondo. El Director Gerente designa un país, que sea excedentario en ese momento, en la balanza de pagos. El beneficiado transfiere los DEG al designado que, a cambio, le abona el equivalente en divisas convertibles, hasta un cierto límite. El país beneficiario se compromete a que, una vez haya normalizado su situación, aceptará DEG de otros países deficitarios.

Las decisiones del FMI relativas a la creación o anulación de los DEG se toman a propuesta del Director Gerente, por la Junta de Gobernadores, previo el acuerdo de los Directores Ejecutivos. En la Junta de Gobernadores es necesaria una mayoría equivalente al 85% de los votos de los participantes en la Cuenta de los DEG. En 1970 se hace la primera aplicación de los DEG, por un valor de 9.500 millones de dólares, para un período de tres años (1970-72) y se prevén sucesivas asignaciones en períodos de cinco años.³⁸

Pero una serie de acontecimientos paralelos a la reforma desencadenan la crisis: en noviembre de 1967 se produce la devaluación de la libra esterlina; en marzo de 1968 se suprime el Pool del oro y se establece un doble mercado para el oro, el oficial, a 35 dólares la onza, para las transacciones entre bancos centrales y otro, absolutamente libre, en el que el precio del oro se dispara; la revaluación del marco alemán, en septiembre de 1969 y las flotaciones del marco, del florín holandés y del dólar canadiense en mayo de 1971. En agosto de 1971 se produce el

punto culminante de la crisis: el presidente **NIXON** suspende la convertibilidad del dólar en oro.

En diciembre de 1971, en las reuniones celebradas en el *Smithsonian Institute* de Washington, se procura restablecer una cierta estabilidad en los tipos de cambio, a través de la devaluación del dólar, de un 7,89%, y la revaluación de otras monedas (el yen japonés, el marco alemán, el franco belga y el florín holandés) y el aumento de la banda de flexibilidad hasta un 2,25% a ambos lados de la paridad oficial de cada moneda respecto al dólar. Pero la situación no mejora y en febrero de 1973, se produce una nueva devaluación del dólar, superior al 11%. El 16 de marzo de 1973, el Grupo de los Diez, decide la flotación generalizada de las monedas, que supone el fin del acuerdo smithsoniano y de la regla fundamental del FMI de la estabilidad de cambios y que forzará el planteamiento de una reforma monetaria internacional, de alcance más global.

El proceso que dará lugar a la segunda enmienda del Convenio del Fondo Monetario Internacional se inicia con la resolución de la Junta de Gobernadores nº 26-9, de 1 de octubre de 1971, en la que, entre otros aspectos se pide a los Directores un informe sobre la reforma monetaria internacional, informe que éstos presentan el 18 de agosto de 1972.³⁹ Paralelamente, el Consejo de Gobernadores del Fondo acuerda, por la Resolución 27-10, de 26 de julio del mismo año, la creación de un denominado «Comité *ad hoc* de la Junta de Gobernadores para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines», compuesto por tantos miembros como Estados o grupos de Estados con derecho a designar un Director Ejecutivo, lo que hace que dicho órgano sea usualmente citado como «Comité de los Veinte». El Comité termina su trabajo al presentar su informe final, que incluye el llamado «Bosquejo de la Reforma», el 14 de junio de 1974.⁴⁰

B) EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO

El segundo organismo surgido de los acuerdos de Bretton Woods es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF; también conocido como BIRD). Sus Estatutos fueron firmados el 27 de diciembre de 1945 y dió comienzo a sus actividades el 25 de junio de 1946. Adquirió la condición de Organismo especializado de las Naciones Unidas tras el acuerdo entre ambas organizaciones aprobado por el Consejo de Gobernadores del Banco y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre y noviembre de 1947, respectivamente. Posteriormente han sido creados otros organismos vinculados al BIRF: la Corporación Financiera Internacional (CFI), en 1956, la Asociación Internacional de Fomento (AIF o AID), en 1960; el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), en 1966 y la Agencia Multilateral de Garantía de las Inversiones (MIGA), en 1985.⁴¹

No vamos a tratar aquí las instituciones más conectadas con la financiación a partir de inversiones privadas y nos centraremos, en cambio, en la actividad directa del BIRD, de la Corporación Financiera Internacional y de la Asociación Internacional de Fomento. Nos referiremos en primer lugar a los objetivos y las funciones de estas instituciones y a continuación a los aspectos fundamentales de su actividad financiera.

a) BIRF, CFI, AIF. Objetivos y funciones.

Pueden ser Miembros del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento todos aquellos Estados que eran Miembros del FMI antes del 31 de diciembre de 1945 y todos aquellos Miembros posteriores del FMI, que reúnan ciertos requisitos.⁴²

Según sus Estatutos,⁴³ el BIRF tiene los siguientes objetivos esenciales: a) ayudar a la reconstrucción y al desarrollo de los territorios de los Estados Miembros; b)

fomentar las inversiones privadas de capital y complementarlas; c) promover un crecimiento equilibrado, a largo plazo, del comercio internacional y mantener el equilibrio de la balanza de pagos, contribuyendo a promover inversiones internacionales que faciliten el incremento de recursos de los Estados Miembros, aumentando la productividad, el nivel de vida y la mejora de las condiciones de trabajo en su territorio; d) coordinar los préstamos concedidos por él, con otros, estableciendo las prioridades adecuadas, y e) facilitar en los primeros años, la transición de la economía de guerra a la de paz.

Para cumplir estos fines, el Banco puede: a) conceder préstamos directamente de los Estados Miembros, a las empresas públicas o a las privadas; b) participar en los préstamos y garantizarlos; una vía que en la práctica no se ha utilizado, y c) enviar misiones de expertos encargados de estudiar la situación económica y financiera de los Estados y prestar ayuda técnica en estas materias así como de formación de personal cualificado, para gestionarlas.

La sede del BIRF se encuentra en Washington y su estructura orgánica comprende la Junta de Gobernadores, los Directores ejecutivos, el Presidente y un Tribunal Administrativo.

La Junta de Gobernadores se compone de un Gobernador designado por cada Estado Miembro y constituye el principal órgano deliberante.

Los Directores ejecutivos, 12 en un principio, son, desde 1971 veintiuno;⁴⁴ cinco elegidos por los Estados que poseen el mayor número de acciones y los quince restantes, elegidos por los Gobernadores de los otros Estados Miembros. Constituyen un órgano permanente que ostenta, por delegación, buena parte de los poderes del Banco.

El Presidente es el jefe del personal del Banco, es responsable de la gestión administrativa del mismo y preside las reuniones de los Directores ejecutivos. Es elegido por éstos.

El Tribunal Administrativo ha sido creado en 1980. Se compone de siete miembros, elegidos por los Directores ejecutivos sobre una lista propuesta por el Presidente, por un período renovable de tres años.

Tal como sucede en el Fondo Monetario Internacional cada Estado Miembro tiene un número de votos compuesto por un mínimo de 250, más uno por cada acción de 100.000 dólares de capital.

Los otros dos organismos que trataremos - la CFI y la AIF - han visto la luz a través de un procedimiento original, puesto que han sido los órganos del Banco, y no directamente los Estados, los que han elaborado los nuevos convenios.⁴⁵ La conexión entre estos organismos y el Banco se manifiesta, como señala **FOCSANEANU** en los siguientes aspectos: sólo pueden ser Miembros de la CFI y de la AIF aquellos Estados que lo sean del BIRF; los gobernadores titular y suplente nombrados por un Estado para el BIRF lo son también para la CFI y la AIF si dicho Estado es también Miembro de éstas; lo mismo sucede en el caso de los directores ejecutivos; por último, el Presidente del BIRF lo es también de la CFI y de la AIF.⁴⁶

A principios de los cincuenta se planteó la posibilidad de que se concediera asistencia financiera no tan sólo a los gobiernos, sino también a los proyectos privados. Esta propuesta sufrió diversas vicisitudes hasta la creación de la **Corporación Financiera Internacional**.⁴⁷

A pesar de que sus Estatutos fueron elaborados en el seno del BIRF, goza de personalidad jurídica diferenciada. Sus Estatutos entran en vigor el 24 de julio de 1956 e inicia sus operaciones el 26 de julio del mismo año. Tiene la condición de Organismo especializado de las Naciones Unidas.⁴⁸

Su finalidad principal es la de complementar la actividad del BIRF, en relación con el sector privado. Debe promover el desarrollo económico, favoreciendo la expansión de las empresas privadas en los países Miembros, particularmente en las zonas menos desarrolladas.

Para ello puede invertir directamente en proyectos concretos, colaborar en la financiación para la creación, modernización y expansión de empresas privadas productivas, o bien estimular y coordinar la inversión privada.

Su estructura orgánica reproduce exactamente la del BIRF hasta el punto que las mismas personas que ocupan los cargos de Gobernador y Director Ejecutivo en el BIRF, lo son en la CFI; asimismo, como ya hemos indicado, el Presidente del BIRF lo es también de la Junta de Directores de la CFI.

La **Asociación Internacional de Fomento** se crea, también a propuesta de los Estados Unidos. Sus Estatutos entran en vigor el 24 de septiembre de 1960 y da comienzo a sus operaciones el 8 de noviembre del mismo año. Es Organismo especializado de las Naciones Unidas. Su sede está también en Washington.⁴⁹

El objetivo primordial de la AIF es el de promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y elevar el nivel de vida en las regiones menos desarrolladas del mundo. En la práctica de la AIF, ha concedido sus créditos de acuerdo con algunos criterios, como el de intervenir en relación con los Estados con un ingreso por habitante más bajo, imposibilidad de acceder a otros créditos, solvencia y buena gestión económica.

Para ello, la AIF tiene la facultad de facilitar recursos en condiciones más flexibles que las normales, como complemento de las actividades del BIRF, de cara a los países en desarrollo.

Al igual que sucede con la CFI, los Directores y Gobernadores del BIRF, que representan a Miembros que lo son también de la AIF, ocupan ese mismo cargo en esta última organización. El Presidente del BIRF es Presidente de la AIF.

b) La actividad financiera del BIRF, la CFI y la AIF.

Para realizar sus objetivos, el BIRF contaba, en un principio, con un capital autorizado de 10.000 millones de

dólares,⁵⁰ asignado a los países Miembros en determinadas proporciones.

Mientras en una primera etapa (1945-47) los préstamos se orientan fundamentalmente hacia la reconstrucción de países europeos afectados por la segunda guerra mundial, a partir de 1948, cubiertas estas necesidades por el llamado Plan Marshall, el BIRF se centra en el objetivo del desarrollo.

Al analizar la evolución del BIRF durante la década de los sesenta, J. TOUSCOZ⁵¹ pone de relieve la contradicción existente entre ciertos esfuerzos de adecuación del Banco al objetivo del desarrollo económico y los límites inherentes a su propia naturaleza y diseño. Así de un lado es detectable una flexibilización progresiva en las operaciones del Banco, en lo que atañe por ejemplo a la diversificación de las fuentes de financiación del mismo, a la suavización de las condiciones de los créditos -cada vez más largos plazos y ampliación de los períodos de gracia- y a la aparición de un cierto trato diferencial en favor de los países en desarrollo. De otro lado, en palabras de TOUSCOZ,

"la Banque demeure en effet, à titre principal, une entreprise de crédit et de placement et elle tend manifestement à faire prévaloir une conception capitaliste du développement."⁵²

Ello se refleja en que sus préstamos sólo pueden beneficiar a los países Miembros y se acuerdan en virtud de determinadas condiciones.

Por la primera de ellas, sólo se financian actividades productivas; ello quiere decir, de un lado, que el BIRF se atiene a estrictos criterios de rentabilidad, de los que por otra parte es el único juez; de otra parte cabe la financiación de actividades distintas de la inversión siempre que se consideren productivas. La segunda condición es que el Banco financia básicamente proyectos concretos; la financiación de programas más amplios no puede superar en ningún caso el 10% de la financiación del BIRF. La tercera condición es que el BIRF debe actuar preservando los intereses de todos sus Miembros, lo cual supone que, ante

una petición concreta, el BIRF envía al país interesado una misión de estudio, con objeto de comprobar los efectos potenciales de la inversión, y que debe asegurar la solvencia del Estado beneficiario.

No parece por tanto muy convincente la afirmación de **PETERSMANN** de que:

the Bank's decisions are based on a consensus of all member countries rather than a confrontation of ideological blocks, and on pragmatic case-by-case considerations of economic criteria rather than political bias.⁵³

En realidad, el BIRF está lejos de respetar en la práctica el artículo IV § 10 de sus Estatutos, que le prohíben la intervención en los asuntos políticos de cualquier Estado o que se deje influenciar en sus decisiones por la orientación política del potencial beneficiario de la financiación. La defensa por parte del BIRF de los principios básicos de la economía capitalista incide en la formulación de sus propios criterios de financiación: el Banco da prioridad a los proyectos privados sobre los públicos y ejerce un control absoluto sobre la gestión de los créditos a través, especialmente, de sus delegados permanentes en los países beneficiarios de aquéllos.⁵⁴

Ha sido especialmente criticada la vinculación de la política del Banco con los intereses de los Estados Unidos. Son argumentos consistentes el sistema del voto ponderado, que favorece a los Estados Unidos, en tanto que país con mayor cuota; la ubicación de la sede del BIRF, en Washington, y la tradición de que el Presidente del Banco sea norteamericano.⁵⁵

Hasta 1968, el BIRF había aprobado préstamos por un importe total de 10.440 millones de dólares. Con el nombramiento de Robert Mc **NAMARA** como presidente del Banco, éste adquirió un mayor dinamismo. Así, entre 1970 y 1974, se otorgaron préstamos por un valor de 16.000 millones de dólares.⁵⁶

En lo que se refiere a la CFI, cuenta inicialmente con un capital de 100 millones de dólares, desembolsado en

moneda convertible por los países Miembros. La CFI no sólo puede prestar capital a empresas privadas de los países en desarrollo, sin la garantía del país en que se halla, sino que también, desde 1961, puede participar en el capital de las propias empresas. La participación en las empresas privadas se materializa mediante la compra por la CFI de obligaciones emitidas por las empresas acreditadas, obligaciones que pueden ser vendidas posteriormente por la Corporación, como acciones.

Los préstamos de la CFI se realizan por un período de 7 a 12 años, con un período de gracia que puede llegar a los 3 años. Suelen ser una combinación de fondos propios y préstamos concertados con el BIRF. Los intereses dependen de la cuantía de estos préstamos. La financiación y el reembolso de los préstamos se realiza normalmente en dólares y excepcionalmente en otras divisas.

La CFI sólo puede intervenir en relación con empresas privadas, considerando también como tales a las que, aún con participación pública, están dotadas de una gestión de tipo privado. Las inversiones de la CFI se desarrollan, como señalan **FEUER** y **CASSAN**, con arreglo a determinados criterios y límites, entre los que destacan que la CFI no actúa en aquellos casos en que los capitales pueden ser obtenidos sin su ayuda; no puede tener en una empresa una participación mayoritaria; no puede participar en la gestión de la empresa, ni estar representada en el Consejo de Administración de la misma.⁵⁷

En cuanto a la AIF, sus recursos financieros proceden, de las suscripciones, de las cuotas suplementarias de los Estados Miembros y de sus propios ingresos, especialmente reembolsos de los préstamos y transferencias del BIRF.

Respecto de las primeras, los Estatutos de la AIF establecen respecto de los Miembros originarios -aquellos que quisieron serlo de entre los Miembros del BIRF a 31 de diciembre de 1959- el reparto de una cantidad total de 1.000 millones de dólares en cuotas proporcionales a su participación en el capital del BIRF. A los Miembros

adheridos más tarde se les aplica el mismo criterio. Las condiciones de suscripción del capital de la AIF son más favorables para los países en desarrollo que para los países desarrollados, puesto que, mientras los primeros sólo entregan el 10% de su cuota en moneda convertible, los segundos deben hacerlo en un 100%.

La AIF dispone de dos mecanismos para obtener recursos suplementarios. Proceder a incrementar la suscripción de capital de manera general o individual, o establecer una aportación suplementaria de fondos por parte de un Estado, en virtud de un acuerdo específico con el mismo, que puede regular el uso de tales fondos. Esta vía no exenta de grandes dificultades, ha sido la utilizada para la reposición de los recursos de la AIF.⁵⁰

La AIF puede facilitar recursos en condiciones más flexibles y favorables para el prestatario que el BIRF o la CFI. Sus actividades se centran en los países en desarrollo más pobres y sus créditos se dedican básicamente a la financiación de proyectos y sólo excepcionalmente de programas. Los plazos de sus créditos son más largos, por lo general a 50 años, con un período de gracia de hasta diez años. No cobra intereses; sólo un 0,75% anual, por gastos de gestión, el mínimo necesario para el mantenimiento de la Asociación. El reembolso del principal se realiza a razón de un 1% por año entre el décimo y el vigésimo, y un 3% anual durante los treinta restantes.

Sin embargo, los criterios políticos aplicados por la AIF son esencialmente los mismos del BIRF y, como señala **R. TAMAMES**, dado el carácter no reproductivo de las inversiones que financia, la AIF tiene una escasa incidencia en el desarrollo económico de los países menos desarrollados. Por otra parte, como en el caso del BIRF y la CFI, el peso de los Estados Unidos en la AIF le da un predominio casi absoluto en las decisiones de inversión, con las consiguientes implicaciones de presión económica y política respecto de los beneficiarios.⁵¹

2. LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EL SISTEMA DE BRETTON WOODS

Vamos a analizar la conexión entre los organismos creados en Bretton Woods y los países en desarrollo, en los años a los que estamos haciendo referencia -desde 1945 a los primeros setenta- desde un doble punto de vista. De una parte, en una perspectiva más objetiva, recogeremos los datos relativos a la posición de los países en desarrollo en el sistema de Bretton Woods. De otra, en un planteamiento más subjetivo, atenderemos a la posición de los países en desarrollo ante el sistema de Bretton Woods.

A) LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL SISTEMA DE BRETON WOODS

Analizaremos a continuación tres indicadores que nos pueden dar alguna luz acerca de la posición de los países en desarrollo en el seno de las instituciones de Bretton Woods: referencias a los países en desarrollo en los objetivos fijados en los tratados constitutivos; actuación de los países en desarrollo en calidad de usuarios o beneficiarios del Sistema, y mecanismos de participación de los países en desarrollo en los procedimientos de toma de decisiones.

a) Los países en desarrollo como categoría específica en los tratados constitutivos.

En el plano de los textos fundacionales de las instituciones de Bretton Woods, las referencias a los intereses de los países en desarrollo son realmente escasas.

La figura de los países en desarrollo no es contemplada en el Convenio constitutivo del FMI, que establece como principio básico el de la igualdad de trato entre todos sus Miembros. Entre sus objetivos, en el artículo I Sii, aparece una referencia al desarrollo de los recursos productivos de todos los Estados Miembros, pero ninguna disposición del

mismo se refiere explícitamente a los países en desarrollo. No es extraño si tenemos en cuenta el protagonismo de los intereses de los Estados Unidos y del Reino Unido en la creación de la institución. En palabras de Susan STRANGE,

"The Bretton Woods Agreement of July 1944 to set up the IMF was predominantly the product of Anglo-American discussions, and other countries were more or less invited to take it or leave it."⁶⁰

Además, entre los países en desarrollo muy pocos participaron en la creación del Fondo: la India, Egipto, Liberia, Etiopía y algunos países latinoamericanos.

No obstante, como señala D. CARREAU,⁶¹ de hecho, los países en desarrollo son beneficiarios de la flexibilización de sus obligaciones en el marco del régimen jurídico del artículo XIV, denominado período transitorio.

Por otra parte, los esfuerzos de adaptación del FMI a las necesidades de los países en desarrollo se limitan en estos primeros años al establecimiento de dos servicios especiales, formalmente abiertos a todos los Miembros: el de financiación compensatoria de las fluctuaciones de las exportaciones, a partir de 1963 y el de financiación de las contribuciones de los Estados Miembros a la constitución de stocks o reservas reguladores de los precios de los productos básicos, a partir de 1969.⁶²

El Servicio de financiación compensatoria es creado el 27 de febrero de 1963. Se dirige a aquellos países Miembros que tienen dificultades de pagos como resultado de descensos bruscos de sus ingresos por exportación, siempre que la causa de los mismos sea temporal y ajena al control del país interesado, y que éste manifieste una firme voluntad de resolver sus problemas de balanza de pagos. El mecanismo intenta compensar tales pérdidas, facilitando un aumento de las cuotas de los países interesados, lo que les permite efectuar giros más cuantiosos, y también suavizando las condiciones de acceso a los recursos del Fondo, hasta un 25% de su cuota.⁶³

El Servicio de financiación de reservas reguladoras, creado el 25 de junio de 1969, permite ayudar a ciertos

países a financiar la constitución de reservas de determinados productos básicos, con objeto de estabilizar sus precios. Supone una flexibilización de las condiciones de acceso a los recursos del Fondo, hasta un límite de un 50% de la cuota.⁶⁴

Es distinta la situación en las instituciones de la familia del Banco Mundial, que, al igual que otros bancos internacionales,⁶⁵ sitúan el desarrollo económico como su objetivo fundamental y preveen en sus textos constitutivos referencias específicas para los países menos desarrollados. Así, el artículo I del Convenio constitutivo del BIRF: "The purposes of the Bank are: (i) ... the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries."

En el artículo I de los Estatutos de la CFI se dice que "The purpose of the Corporation is to further economic development ... in member countries, particularly in the less developed areas ...".

Por último, el artículo I de los Estatutos de la AIF se refiere a que "The purposes of the Association are to promote economic development ... in the less-developed areas of the world ...". Además, se trata de un texto que establece en algunas de sus disposiciones derechos exclusivos en favor de los países en desarrollo, aunque sólo respecto de los incluidos en la lista anexa al Convenio. Un ejemplo de ello es la posibilidad de desembolsar un 90% de su suscripción en su propia moneda.⁶⁶

Sin embargo, como pone de relieve J. TOUSCOZ, es precisamente la incapacidad del BIRF para enfrentar la problemática del subdesarrollo la que provocará numerosas críticas de los países en desarrollo, de tal forma que cabe interpretar, como lo hace este autor, la creación de la CFI y de la AIF como reacciones del Banco Mundial dirigidas a contrarrestar las presiones en favor de nuevas instituciones financieras internacionales, y en concreto, en favor de un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el desarrollo económico.⁶⁷

b) Los países en desarrollo como usuarios del Sistema.

Si atendemos a la utilización de los servicios del FMI, por parte de los Estados Miembros, en el período que estamos tratando, encontramos algunos datos relevantes⁶².

En primer lugar, entre 1947 y 1969, los países desarrollados absorben dos tercios del total de los créditos del FMI: 13.564 millones de dólares sobre un total de 19.724 millones de dólares.⁶³ En segundo lugar, de los 6.082 millones de dólares que suponen el total de divisas compradas por los países en desarrollo en ese mismo período, sólo 353,6 millones corresponden al servicio compensatorio, lo que refleja una utilización modesta del mismo; en tercer lugar, a pesar de la mayor utilización del servicio ordinario por parte de los países desarrollados, el hecho de poseer una mayor cuota en el Fondo les permite comprar una mayor cantidad de divisas dentro del tramo de reserva, mientras que en el caso de los países en desarrollo, con cuotas mucho menores, la porción correspondiente a los tramos de crédito y el condicionamiento de las políticas económicas que comporta, es relativamente mucho mayor; en cuarto lugar, la distribución de la utilización del servicio entre los países en desarrollo tiende a concentrarse en pocos países, como la India o Brasil y, por último, Latinoamérica y Asia participan mucho más de los créditos del FMI, que Oriente Medio y África.

Respecto de los Derechos Especiales de Giro, en la medida en que el criterio fundamental de atribución de los mismos es el de la cuota de cada Estado Miembro, el resultado es que a los países en desarrollo se les asigna un 27% del total de DEG, para los tres primeros años (1970-72).

En lo que se refiere a los préstamos del BIRF, los datos son los siguientes: entre 1947 y 1971, sobre un total de 16.068,5 millones de dólares, los países en desarrollo absorben 12.982,3 millones de dólares frente a los 2.886,2 de los países desarrollados, lo que supone más de un 80% del monto total de los préstamos aprobados por el BIRF, y

una proporción similar en el número de préstamos del Banco - 622 sobre 763 -, más la práctica totalidad de los 3.340,4 millones de dólares resultado de 274 préstamos de la AIF, tendiendo además a desaparecer los países desarrollados como usuarios de los préstamos del banco.⁷⁰

Sin embargo el reparto de esos préstamos ha sido abrumadoramente desigual: a 30 de junio de 1971, la India ha recibido aproximadamente 2.560 millones de dólares, Pakistán 1.130 millones, y México otros 1.050 millones.⁷¹

Respecto de las actividades financieras de la CFI evaluadas solamente en unos 577 millones de dólares en junio de 1971, los países en desarrollo han absorbido casi 554 millones de dólares y sus mayores beneficiarios han sido Brasil, México, India, Filipinas, y Argentina.⁷²

Globalmente, los recursos suministrados por el Grupo del Banco Mundial suponen un 52,6 % del total de los suministrados multilateralmente en 1968 para la asistencia al desarrollo, en 1969 y un 16% del total absoluto.⁷³

c) Los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones.

Vamos a fijarnos, en este epígrafe en tres aspectos distintos. En primer lugar en los procedimientos formales de toma de decisiones y por tanto, en el sistema de voto existente en las instituciones de Bretton Woods; en segundo lugar estudiaremos la presencia de nacionales de los países en desarrollo entre el personal que hace funcionar dichas instituciones y que en realidad incide de una manera considerable en la configuración de sus concepciones y sus actividades; por último nos referiremos a algunos organismos que, sin estar previstos en los tratados constitutivos, juegan un papel relevante en esta etapa, en relación, específicamente, con el Fondo Monetario Internacional.